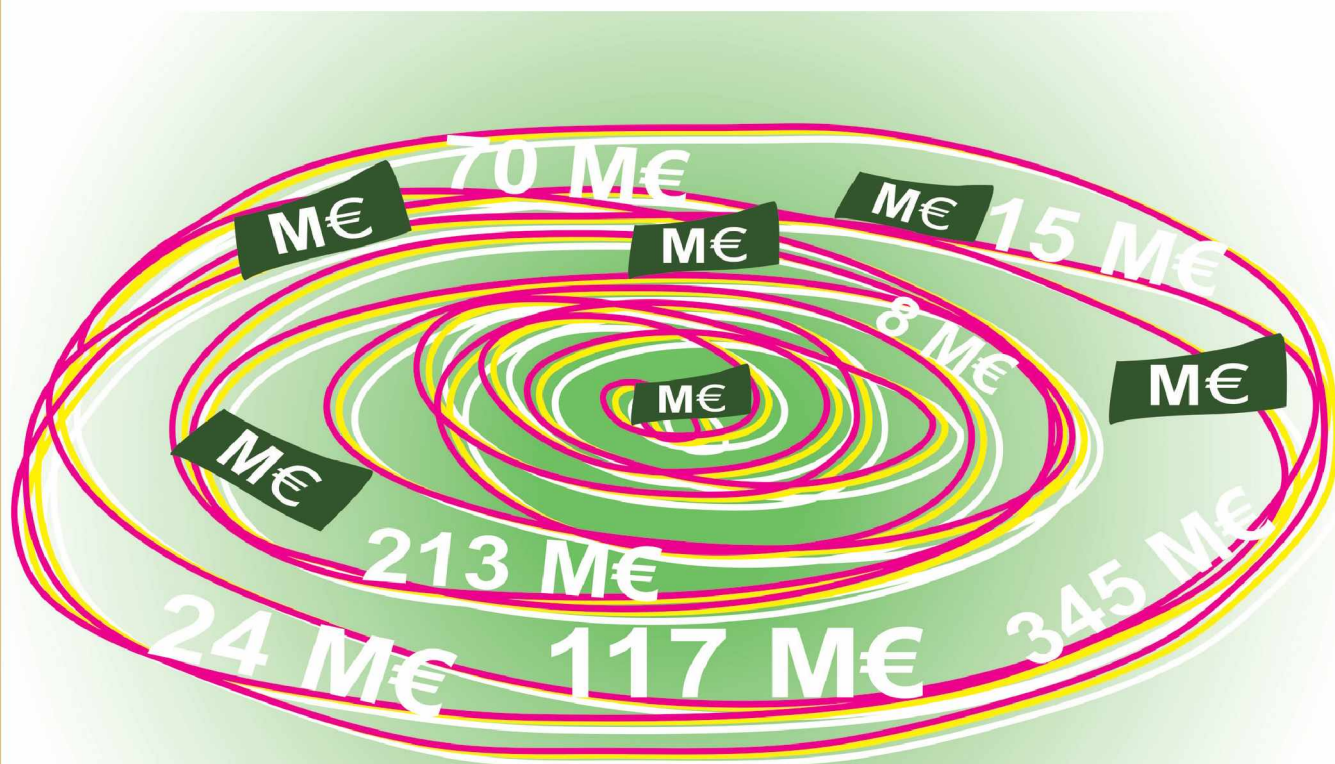


JUHA TERVONEN
HEIKKI METSÄRANTA

Liikennejärjestelmän tuet



Juha Tervonen, Heikki Metsäranta

Liikennejärjestelmän tuet

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2012

Liikennevirasto

Helsinki 2012

Kannen kuva: Visual Skillia

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-255-114-6

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 020 637 373

Juha Tervonen, Heikki Metsäranta: Liikennejärjestelmän tuet. Liikennevirasto, liikennejärjestelmätoimiala. Helsinki 2012. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2012. 64 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-114-6.

Avainsanat: suora tuki, verotuki, infrastruktuurikulut, ulkoiset kustannukset, kustannusvastaavuus

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä muodostetaan kokonaiskuva liikenneinfrastruktuureihin, ajoneuvojen hankintaan ja omistamiseen sekä matkustamiseen kohdistuvista suorista taloudellisista tuista ja verotuista. Tarkastelun pääpaino on valtion myöntämissä tuissa, mutta tarkasteluun on koottu myös kuntien tukia. Lisäksi esitetään eri infrastruktuurien ja liikennemuotojen kustannusvastaavuusarviot ottaen niissä huomioon tässä selvityksessä kartoitetut tuet.

Selvityksessä esitetään tukien yleiset määritelmät sekä sen mukaisesti tunnistetut liikennejärjestelmän tuet. Tukien perustelut esitetään sekä selvennetään mihin toimintaan tuet kohdistuvat, kuka myöntää tuet ja millä perusteilla, kuinka paljon tukia maksetaan ja ketkä tuista hyötyvät? Kustannusvastaavuuslaskelmat avaavat lisäksi uusia näkökulmia liikenteen hinnoittelun ja liikennejärjestelmän rahoituksen tarkasteluun.

Suorien tukien tunnistaminen ja tietojen keruu on selkeää julkisten menojen seurannan pohjalta. Verotukien tunnistaminen edellyttää sen sijaan lakeihin kirjattujen veronormien ja niistä tehtyjen poikkeamien arviointia. Verotuen olemassaolo voi olla tulkinnallista, jos verotuksen normia ei voida määrittää yksiselitteisesti. Verotukien mittaaminen edellyttää myös enemmän työtä ja tulokset ovat laskennallisia.

Selvitys osoittaa, että liikennejärjestelmän toimintaan vaikuttaa merkittävä määrä suoria tukia ja verotukia. Tukia tunnistettiin päänimiketasolla parisenkymmentä. Tukien kokonaisarvo joko valtion ja kuntien menojen lisääjinä tai verotulojen vähentäjinä on yhteensä yli 2 mrd. euroa vuodessa. Verotukien vuoksi saamatta jäävien valtion ja kuntien verotulojen määrä on suurempi kuin valtion ja kuntien menoja lisäävät suorat tuet. Tuot ovat lakisääteisiä ja kaikki valtion myöntämät tuet ovat siten eduskunnan päättävällään alaisia.

Liikenteen tuet kytkeytyvät liikennejärjestelmän ja yhteiskunnan toimintaan ikään kuin vallitsevana standardina. Kaikki liikenteen muodot ovat enemmän tai vähemmän tuettuja. Merkittävimmät tukien muodot ovat polttoaineverotuksen verotuet, julkisen liikenteen suorat tuet sekä yksityisautoilun ja julkisen liikenteen käytön verotuet.

Tulevaisuudessa ainakin julkisen liikenteen tuet lisääntyvät koska matkakustannusten korvausten tarve lisääntyy ikääntymisen ja palvelujen keskittämisen vuoksi. Lisäksi julkisen liikenteen suosiota pyritään parantamaan tuilla. Verotukien mahdollinen lisääntyminen liittyy muun muassa työssäkäyntimatkojen pitenemiseen sekä tieliikenteen bioperäisten polttoaineiden yleistymiseen. Toisaalta dieselöljyn verotukea on jo alettu pienentää ja sama kehityssuunta saattaa jatkua EU:n veroharmonisoinnin myötä.

Kustannusvastaavuustarkasteluista nähdään, että tieliikenteen verotuksen yleisesti suureksi mielletty ylijäämä kutistuu merkittävästi kun tarkasteluun lisätään infrastruktuurikulujen ja ulkoisten kustannusten ohella tieliikenteeseen kohdentuvat tuet. Samoin myös muiden liikennemuotojen ja infrastruktuurien ylijäämä muuttuu alijäämäksi tai alijäämät kasvavat. Tulokset poikkeaa merkittävästi aikaisemmin liikennesektorilla tehdyistä kustannusvastaavuustarkasteluista.

Juha Tervonen, Heikki Metsäranta: Trafiksystemets stöd. Trafikverket, trafik system. Helsingfors 2012. Trafikverkets undersökningar och utredningar 6/2012. 64 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-114-6.

Nyckelord: direktstöd, skattestöd, infrastrukturkostnader, externa kostnader, kostnadsekvivalens

Sammanfattning

I denna utredning sammanställs en helhetsbild av direkta ekonomiska stöd och skattestöd som riktas till trafikinfrastrukturer, till anskaffning och ägande av fordon och till resor. Granskningen fokuserar på stöd som staten har beviljat men kommunala stöd har också sammanställts. Dessutom presenteras kostnadsmässiga ekvivalentkalkyler gällande infrastrukturen och olika trafikformer med beaktande av stöden som har kartlagts i utredningen.

I utredningen presenteras allmänna definitioner av stöd och enligt dem identifierade stöd för trafiksystemet. Stöden motiveras och en redogörelse ges om verksamheterna som erhållit stöd, vem som beviljar stöden och på vilka grunder, hur stora stöd utbetalas och vilka drar nytta av dem? Ekvivalentkalkylerna öppnar dessutom nya perspektiv på trafikprissättning och på granskningen av finansieringen för trafiksystemet.

Direktstöden kan tydligt identifieras och data samlas in utgående från uppföljningen av offentliga utgifter. Identifieringen av skattestöd förutsätter däremot att lagstadgade skattenormer och gjorda undantag utvärderas. Skattestödets existens kan vara tolkningsmässig om skattenormen inte entydigt går att definiera. Måttsättningen av skattestöden kräver också mera arbete och resultaten är kalkylmässiga.

Utredningen påvisar att många direktstöd och skattestöd inverkar på trafiksystemets funktion. Ett tjugotal stöd identifierades på huvudpostnivå. Stödets totalvärde som ökar antingen statens eller kommunernas utgifter eller minskar skatteintäkterna utgör sammanlagt drygt 2 mdr euro per år. Skatteintäkterna som staten eller kommunerna inte kan uppbära på grund av skattestöden är större än de direktstöd som ökar statens och kommunernas utgifter. Stöden är lagstadgade och alla stöd som staten beviljar hör till riksdagens beslutanderätt.

De flesta stöden kopplas som rådande standard till trafiksystemet och samhällets funktion. Samtliga trafikformer erhåller mer eller mindre stöd. De mest betydande stödformerna är skattestödet för drivmedelsbeskattningen, direktstöden för allmän trafik samt skattestöden för privatbilism och för användningen av offentlig trafik.

Framdeles kommer åtminstone stöden för den offentliga trafiken att öka eftersom behovet att ersätta resekostnader ökar p.g.a. att befolkningen åldras och servicen koncentreras. Dessutom försöker man förbättra den offentliga trafikens popularitet. Längre arbetspendling samt en större användning av biobaserade drivmedel i vägtrafiken har eventuellt anknytning till ett större skattestöd. Skattestödet för dieselolja har å andra sidan redan minskats och i och med EU:s skatteharmonisering kommer trenden eventuellt att fortsätta.

Granskningen av kostnadsekvivalens ger vid handen att överskottet från vägtrafikbeskattningen, som allmänt har ansetts vara stort, krymper väsentligt när förutom infrastrukturkostnaderna och de externa kostnaderna stödet för vägtrafiken tas upp till granskning. Överskottet från övriga trafikformer och infrastrukturer blir likaså ett underskott eller det rådande underskottet blir större. Resultatet avviker betydligt från de granskningar av kostnadsekvivalens som tidigare har gjorts för trafiksektorn.

Juha Tervonen, Heikki Metsäranta: Subsidies in the transport system. Finnish Transport Agency, Transport Planning. Helsinki 2012. Research reports of the Finnish Transport Agency 6/2012. 64 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-114-6.

Keywords: direct subsidy, tax subsidy, infrastructure costs, external costs, cost recovery

Summary

This study presents a general view on direct and tax subsidies which are granted to transport infrastructures, vehicles and travelling. The presentation emphasises state subsidies but also subsidies granted by municipalities are presented. In addition, cost recovery between transport pricing revenue and infrastructure costs, external costs and subsidies are presented for different transport modes.

General definitions for subsidies are presented and the respective subsidies which are identified within the transport system. Legislative justification for subsidies is described, and it clarified who receives and who grants subsidies on what basis, what sums are granted and who benefits from subsidies. Cost recovery analysis brings forward new perspectives on transport pricing and financing of the transport system.

Identification and measurement of direct subsidies was easy based on public expenditure statistics. Instead, identification of tax subsidies requires assessment of deviations from the general enforcement of taxation. The existence of tax subsidies can be ambiguous if the general rule of taxation is unclear. Also measurement of tax subsidies is arduous.

The study showed that a substantial amount of subsidies impact the functioning of the transport system. About 20 subsidy types were identified. The total value of subsidies, either lost tax income of the state and municipalities or increased direct expenditure, is over two billion euro per annum. The value of tax subsidies outweighs the value of direct subsidies. All subsidies are legislatively ordained under the jurisdiction of the parliament.

Transport subsidies are integral to the functioning of the transport system and the society. All modes of transport are more or less subsidised. Most important are subsidies within the system of fuel taxation, direct subsidies of the transport system and subsidies of the use of private cars and public transport.

In the future at least subsidies of public transport are likely to increase because social travel cost compensations will increase due to aging and centralisation of health services. Also the popularity of public transport is intended to be raised by subsidisation. Increase of tax subsidies is connected to work commuting becoming longer and the introduction of new subsidised bio fuels. On the other hand, subsidies on diesel fuels have already been cut and may be cut further in the process of EU's tax harmonisation.

In cost recovery analysis, it is seen that the generally perceived large surplus of motor vehicle taxation and road transport disappears when subsidies are added to infrastructure and external costs. Surpluses turn into deficits or deficits further grow also on other modes of transport. The result differs significantly from earlier transport sector cost recovery studies.

Esipuhe

Liikenteen tuet ovat tärkeä osa liikennejärjestelmän taloudellista ohjausta. Yksittäisistä tuista myös puhutaan jatkuvasti liikennejärjestelmää koskevassa päätöksenteossa. Kokonaistarkastelu koko liikennejärjestelmän tuista ja niiden määristä on kuitenkin puuttunut. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut esittää kaikki liikennejärjestelmän tuet kokonaiskuvan muodostamiseksi. Selvityksessä ei ole otettu kantaa tukien perusteiden hyväksyttävyyteen tai tukien tehokkuuteen. Kokonaiskuvan muodostaminen tarjoaa kuitenkin lähtökohdan liikennejärjestelmän tukia koskeville jatkoselvityksille.

Selvityksen ohjausryhmään kuuluivat Liikennevirastosta Anton Goebel (puheenjohtaja), Harri Lahelma, Taneli Antikainen ja Jukka Valjakka. Raporttia kommentoivat Liikennevirastosta myös Marja Rosenberg, Jenni Eskola, Laura Kuistio ja Tapani Kajamaa.

Raportin kirjoittivat KTM Juha Tervonen (JT-Con) ja DI Heikki Metsäranta (Strafica Oy).

Helsingissä huhtikuussa 2012

Liikennevirasto
Liikennejärjestelmä-toimiala

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	8
2	MÄÄRITELMIÄ	9
2.1	Tukien yleiset määritelmät	9
2.2	Liikennejärjestelmässä esiintyvät tuet	11
2.3	Tukien suuruuden mittaaminen	13
3	SUORAT TUET, VEROTUET JA KUSTANNUSVASTAAVUUS	15
3.1	Yleistä	15
3.2	Tiet ja tieliikenne	15
3.2.1	Suorat tuet	15
3.2.2	Verotuet	18
3.2.3	Muut tilanteet	24
3.2.4	Tienpidon kulut, tieliikenteen verotus ja ulkoiset kustannukset	24
3.3	Rautatiet ja rautatieliikenne	27
3.3.1	Suorat tuet	27
3.3.2	Verotuet	27
3.3.3	Muut tilanteet	28
3.3.4	Radanpidon kulut, ratamaksu ja ulkoiset kustannukset	29
3.4	Vesiväylät ja vesiliikenne	30
3.4.1	Suorat tuet	30
3.4.2	Verotuet	34
3.4.3	Väylänpito, väylämaksu ja ulkoiset kustannukset	35
3.5	Lentoasemat ja lentoliikenne	37
3.5.1	Suorat tuet	37
3.5.2	Verotuet	39
3.5.3	Lentoasemaverkko, lentoliikenteen maksut ja ulkoiset kustannukset	40
3.6	Julkisen liikenteen tuet ja matkakustannusten korvaukset	42
3.6.1	Suorat tuet	42
3.6.2	Verotuet	45
3.7	Muita tukia	47
4	TUKIEN YHTEENVETO JA ARVIOINTI	49
4.1	Suorat tuet ja verotuet	49
4.2	Kustannusvastaavuustarkastelut	55
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	59
	LÄHTEET	63

1 Johdanto

Tässä selvityksessä kuvataan liikenneinfrastruktuuriin ja liikenteeseen kohdistuvat suorat taloudelliset tuet sekä ajoneuvoihin ja liikenteeseen kohdistuvat verolainsäädäntöön perustuvat verotuet. Lisäksi esitetään eri infrastruktuurien ja liikennemuotojen kustannusvastaavuustarkastelut, jotka on tehty ottaen huomioon tässä työssä kartoitetut tuet.

Työssä muodostetaan kokonaiskuva liikennejärjestelmän tuista ja niiden taloudellisesta arvosta sekä esitetään tukien perustelut. Työssä selvennetään myös seuraavia kysymyksiä:

- Mihin toimintaan tuet kohdistuvat?
- Kuka myöntää tuet ja millä perusteilla?
- Kuinka paljon tukia maksetaan?
- Ketkä hyötyvät tuista?

Kustannusvastaavuuslaskelmat, joihin on lisätty tukia koskevat tiedot, avaavat lisäksi uusia näkökulmia liikenteen hinnoittelun ja liikennejärjestelmän rahoituksen tarkasteluun.

Tukien määrät esitetään tilastoihin, tutkimuslähteisiin tai laskelmiin perustuen. Tuet kuvataan ensisijaisesti vuosien 2009–2012 poikkileikkaustilanteessa. Jonkin verran esitetään tietoja myös menneiltä vuosilta. Tukien tulevaa kehitystä arvioidaan sanallisesti. Tukien tarkastelun pääpaino on valtion myöntämissä tuissa sekä valtion infrastruktuureissa ja niillä tapahtuvassa liikenteessä. Jonkin verran tietoja esitetään myös kuntien tuista.

Selvitys kattaa tie-, rata-, vesi- ja lentoliikenteen tuet sekä näiden infrastruktuurien ja liikenteen kustannusvastaavuustarkastelut. Tukien kartoitus on varsin kattava, mutta ei välttämättä aivan täydellinen tukien hajanaisuuden vuoksi. Työssä ei oteta kantaa tukien tarpeellisuuteen ja määrään. Liikennesektorin tukien katsaus esitetään vertaamalla niitä muiden sektoreiden tukiin tai Suomessa esiintyvien taloudellisten tukien kokonaismäärään.

Raportin luvussa 2 esitetään yleisesti sovellettuja tuen määritelmiä, tässä työssä käytettyjä liikennejärjestelmän tukien määritelmiä sekä tukien mittaamisperiaatteet. Luvussa 3 esitetään listaus liikennejärjestelmässä esiintyvistä tuista, niiden perusteluista sekä tukien määristä. Luvussa esitetään myös kustannusvastaavuustarkasteluissa tarvittavat perustiedot. Luvussa 4 tuet vedetään yhteen ja lisäksi arvioidaan tukien merkitystä liikennejärjestelmän eri osien kustannusvastaavuudelle. Luvussa 5 esitetään selvityksen johtopäätökset.

2 Määritelmiä

2.1 Tukien yleiset määritelmät

Tuet sääntelyn muotona

Sääntelyllä tarkoitetaan yleisesti julkisen vallan puuttumista markkinoiden toimintaan. Tuet ovat sekä sääntelyn keinoja että sääntelyn kohteita. Tuet ovat markkinoita vääristäviä vapaan kaupan esteitä. Tästä syystä tukien sääntelyä harjoittavat esimerkiksi Maailman Kauppajärjestö WTO sekä Euroopan yhteisö.

Kaikki sääntely kuuluu johonkin seuraavista kategorioista (ks. esim. Lipponen 1999):

- 1) Taloudellinen sääntely koskettaa suoraan markkinoilla tehtäviä valintoja hinnoittelun, kilpailun, markkinoille pääsyn tai niiltä poistumisen kautta.
- 2) Yhteiskunnallinen sääntely suojaa kollektiivisia intressejä, kuten terveydenhuoltoa, turvallisuutta, ympäristöä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Yhteiskunnallisen sääntelyn taloudelliset vaikutukset voivat olla suuret, vaikka niitä ei heti huomattaisi.
- 3) Hallinnollinen sääntely tarkoittaa paperityötä ja hallintomuodollisuuksia, joiden avulla julkinen valta kerää tietoa ja puuttuu ratkaisuihin.

Tämän työn esittämät tuet ovat osa taloudellista sääntelyä. Tuilla voidaan vaikuttaa suoraan tuotteiden ja palveluiden määrään, laatuun ja hintaan. Tukien käytön taustalla on laajempia tavoitteita esimerkiksi tulonjaon tasaamisesta, julkisten palvelujen saatavuudesta tai poliittisen vallan käytöstä joidenkin muiden tavoitteiden hyväksi.

Tukien yleinen määritelmä OECD:n mukaan

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) tilastoi jäsenmaiden talouskasvua ja vapaakauppaa. Eri toimialojen markkinoihin vaikuttavina asioina seurataan muun muassa tukien määrää ja kehitystä eri maissa. Mittaamisen lähtökohdaksi OECD esittää tuelle seuraavan yleisen määritelmän (OECD 2005):

Tuki on julkishallinnon tuottajille tai kuluttajille synnyttämä lisätulo tai kustannuksen alenema.

Käsitteen tarkemman määrittelyn todetaan riippuvan käyttötilanteesta ja -tarkoituksesta. Vakiintuneimmat tuki-käsitteen määrittelyt löytyvät kala- ja maatalouden tukien tilastoinnista ja arvioinnista. OECD:n käyttämä ja maiden välillä vertailukelpoinen maatalouden tukien tilastointidikaattori on PSE (Producer Support Estimate), joka tarkoittaa vuotuista rahamääräistä arvoa tulonsiirroille kuluttajilta ja veronmaksajilta maataloustuottajille. Mittauksessa otetaan huomioon kaikki tulonsiirrot riippumatta niiden luonteesta, tavoitteista tai vaikutuksesta maatalan toimintaan tai tuloihin. (OECD 2005)

Tukien määritelmä WTO:n tukisääntelyssä

WTO (World Trade Organisation) arvioi tukia vapaakaupan edistämisen näkökulmasta. Se on määritellyt tuen käsitteen nk. SCM-sopimuksessa (WTO Agreement on Sub-

sidies and Countervailing Measures, 1999) yksityiskohtaisesti tilanteisiin liittyen (WTO 1999):

1. Julkishallinnon organisaation (alueellisesti rajattu) myöntämä rahamääräinen tuki, joka voi olla jotain seuraavista:
 - a) suora rahasuoritus (avustus, laina, pääomarahoitus) tai mahdollinen rahasuoritus (takaus)
 - b) perimättä jätetty rahasuoritus (verotuki, alennus maksuista)
 - c) tarjottu tavara tai palvelu (muu kuin infrastruktuuri) tai julkishallinnon ostama tuote
 - d) kohtien a, b tai c kuvaaman tuen rahoittaminen jonkin erillisen rahoitusmekanismin tai toimijan kautta.
2. Kaikenlaiset tulo- ja hintatuet, joilla vaikutetaan kansallisesti edullisella tavalla tuontiin tai vientiin.

EU:n tukisääntelyn (valtiontukien) määritelmä

Valtiot käyttävät julkisia varoja edistääkseen tiettyä taloudellista toimintaa tai suojatakseen teollisuutta. Valtion tukia toteutuu rahasuorituksina, verosäädöksiin tehtyinä poikkeamina tai pääomatalouden kautta toteutuvina tukina. Tuen eri muotoja voivat olla avustus (rahasuoritus), alle viitekoron myönnetty laina, verohuojennus, takaus, pääomarahoitus (paitsi omistajana) tai julkisen palvelun tarjoaminen markkinahintaa halvemmin. Valtiontuella on budjettivaikutus, eli tukitoimen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai menot kasvavat.

Valtiontuki on lähtökohtaisesti kielletty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (ks. Euroopan unioni 2010). Valtiontuen tunnusmerkit ja määritelmät ovat tällöin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011):

1. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
3. Etu on valikoivaa, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Poikkeuksilla sallitaan tuet, jotka voidaan perustella yhteisen edun mukaisilla tavoitteilla (esim. yleistä taloudellista etua koskevat palvelut), kunhan kilpailu ei vääristy yleisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Euroopan komissio valvoo valtiontukia punnitsemalla niiden positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia.

Verotuet

Verotukien määrittelyssä ja niiden määrän mittaamisessa olennainen seikka on itse kunkin verotuksen muodon normijärjestelmän määrittely. Veronormin muodostaa tietyn valtion yleisesti perimän veron tason määräytymistapa sekä tapa, jolla se kohdentuu verovelvollisiin. Vero voi määräytyä puhtaasti fiskaalisiin perusteisiin tai se voi perustua tiettyihin kriteereihin kuten esimerkiksi energiaverotus (polttoaineen energia- ja hiilidioksidisisältö). Joka tapauksessa verottamisen pääsääntö muodostaa kunkin veron veronormin.

Poikkeamat normiverojärjestelmästä ovat joko *verotukia* tai *verosanktioita* (Tikka 1990; Määttä 2007). Verotuen tapauksessa verovelvollisen kohtelu lievenee esimer-

kiksi alhaisemman verotason, verovähennysten mahdollisuuden ja verovapauksien muodossa. Verosanktion myötä verovelvollisen verokohtelu muodostuu normia ankarammaksi.

Verotuki tai verosanktio kohdentuu aina verovelvolliseen, eli yksilöön, yritykseen tai yleishyödylliseen yhteisöön. Tuen verovelvollisuus ja lopullinen kohtaanto usein poikkeavat toisistaan. Verolain mukainen verovelvollinen ja tosiasiallisesti hyötyvä tai kärsivä ei ole sama taho. Esimerkiksi hyödykkeiden ja palvelujen verotuksen vaikutuspiiriin kuuluvat muun muassa ovat tuottaja, vähittäiskauppa ja kuluttaja.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) mukaan verotuilla pyritään tukemaan tiettyä edunsaajaryhmää ja hyödylliseksi katsottua toimintaa (VTV 2007). Myös Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus (VATT; VATT 2010 ja 2011) käsittelevät verotukia näin.

Eri verojen normitason määrittely on haastavaa. Esimerkiksi VATT:n verotukiselvityksissä käytiin läpi Suomen koko aiempi ja nykyinen verolainsäädäntö arvioiden, mikä on kunkin verotuksen muodon vallitseva yleisperiaate ja mitä poikkeamia niihin on tehty. On yleistä, että vallitseva verotuksen pääsääntö (verotuksen yleinen taso tai veron kohdentumisen kriteerit) muuttuu, ja sen vuoksi myös veronormit muuttuvat verotusta kehitettäessä. Euroopan yhteisön verodirektiiveissä ja kansallisissa verojärjestelmissä vallitsee harmonisointipyrkimyksistä huolimatta edelleen erilaisia veronormeja. Kansallisen ja kansainvälisen verotuksen pääsäännön poiketessa toisistaan, on jopa vaikeaa tulkita, kumpi järjestelmä voidaan määrittää normiksi. Verouudistuksissa joudutaan aina ottamaan huomioon direktiivien veronormeille asettamat raamit.

Markkinoiden sääntely

Tukitoimena voidaan pitää myös markkinoiden sääntelyä, kuten:

- markkinoille tulon ja poistumisen sääntely
- kilpailun sääntely.

Ristisubventiot

Edellä kuvattujen tukien lisäksi on olemassa sektorikohtaisia palveluiden ali-/ylihinnoittelutilanteita. Näistä käytetään yleisesti ristisubvention nimitystä.

2.2 Liikennejärjestelmässä esiintyvät tuet

Liikennejärjestelmässä esiintyy useita edellä esitettyjen määritelmien mukaisia suoria tukia sekä verotukia. Tarkastelua voidaan kuitenkin täydentää. Merkittävä yleisistä määritelmistä poikkeava tilanne koskee (tulkinnaista riippuen) liikenneinfrastruktuurin rakentamisen ja ylläpidon rahoituksen, liikenteen erityisverojen ja maksujen käytön sekä liikenteen ulkoisten kustannusten muodostamaa kokonaisuutta.

Voidaan kysyä, onko liikenneväylien käytön alijäämäinen hinnoittelu ja alijäämän kattaminen verovaroin tukea vai yleistä julkisen palvelutuotannon rahoitusta? Hinnoittelun ylijäämistä voidaan puolestaan kysyä, ovatko ne tukea liikennemuodolta toiselle liikennejärjestelmän sisällä vai muiden sektoreiden julkisen rahoituksen tukea? Edel-

leen voidaan kysyä, onko liikenteen ulkoisten kustannusten mahdollinen hinnoittelu jättäminen tukea?

Liikenteen maksujen ja erityisverokertymien, väylänpidon kulujen sekä ulkoisten kustannusten vertailua voidaan tehdä sekä erikseen eri infrastruktuureilla ja liikennemuodoilla että yhteisesti koko liikennejärjestelmässä. Rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen väylänpidon kuluja voidaan verrata väylien käytöstä perittyjen maksujen ja verojen tuottoon. Suomessa teiden käytöstä ei peritä maksuja, mutta ajoneuvojen hankintaan, omistamiseen ja käyttöön kohdistuvia erityisveroja voidaan verrata laskennallisesti tienpidon kuluihin. Liikenteen hinnoittelemattomat ulkoiset kustannukset (päästöt, melu ja tietyin ehdoin onnettomuudet) on liikennepoliittisissa tarkasteluissa usein määritelty haitan aiheuttajan eduksi koituvaksi tueksi ("korjaamattomat markkinoiden vääristymät").¹

Verrattaessa liikenteen maksuja ja veroja infrastruktuurikuluihin sekä ulkoisiin kustannuksiin joudutaan myös arvioimaan maksujen ja verojen perusteena olevan normijärjestelmän ominaisuuksia ja yhtenevyyttä liikennesektorilla. Toisin sanoen, mikä hinnoittelun tapa ja taso katsotaan vastaavan normia, ja mitkä ovat siitä poikkeuksia? Normien olemassaolo on tärkeää siksi, että poikkeukset normista voidaan katsoa tuiksi (tai sanktioiksi). Yleisesti tiedetään, ettei hinnoittelun normi ole sama eri infrastruktuureilla ja liikennemuodoilla.

Tässä työssä liikenteen tuet on tunnistettu ja ryhmitelty seuraavasti:

1. Suorat tuet (talousarvion menojen lisäykset)
 - a. valtionavustukset ja avustusluonteiset tuet
 - b. liikennepalvelujen ostot ja lipputuet
 - c. matkakustannusten korvaukset
2. Verotuet (saamatta jäävät valtion verotulot)
 - a. alennetut erityis-, valmiste- ja arvonlisäverokannat
 - b. perimättä jätetyt verot
3. Infrastruktuuripalvelujen tarjonnan ja infrastruktuurien käytön hinnoittelun kautta toteutuvat tuet
 - a. infrastruktuuripalvelun epätäydellinen kustannusvastaavuus (ali-/ylihinnoittelu ja ristisubventiot)
 - b. ulkoisten kustannusten epätäydellinen hinnoittelu
4. Markkinasäätelyn kautta toteutuvat tuet
 - a. Kilpailulta suojaaminen
 - b. Markkinoille pääsyn rajoittaminen

Tässä työssä tarkastellaan ensisijaisesti listan kohtia 1 ja 2 (suorat tuet ja verotuet) sekä erikseen infrastruktuurien käytön hinnoittelun epätäydellisyyteen liittyvää kohtaa 3. Kohdan 4 markkinasäätelyä tarkastellaan vain muutamien viittausten.

¹ Yleisesti ulkoisia kustannuksia ei määritellä tueksi sen takia, että (i) ulkoiskustannukset syntyvät julkishallinnon toimien puutteesta eikä niiden seurauksena ja (ii) ulkoiskustannusten mittaaminen sisältää merkittäviä oletuksia, epävarmuuksia ja mallinnuksia. (Ecologic 2005.)



Kuva 1. Yleiskuva tässä raportissa käsiteltävistä liikenteen tukitilanteista.

Tukia voidaan luokitella myös kohdentumisen perusteella esimerkiksi seuraavin tavoin:

- Kohdentuminen väylän mukaan (kokonaisuutena ja alueellisesti): tiet, tieliikenne; rautatiet, rautatieliikenne; vesiväylät, vesiliikenne; lentokentät, lentoliikenne
- Kohdentuminen liikenteen lajin mukaan: yksityinen liikkuminen/yksilölliset henkilökuljetukset; julkinen liikenne; tavarankuljetukset
- Kohdentuminen järjestelmän osan mukaan: infrastruktuuri, kulkuneuvot, väylien/kulkuneuvojen käyttäjät; polttoaine/energia
- Kohdentuminen toiminnallisen yksikön mukaan; yksilö, kotitalous, yritys; muu yhteisö tai organisaatio

Tässä raportissa tukien määriä sekä ali-/ylijäämiä tarkastellaan edellä lueteltujen kohdentumisten mukaisesti.

2.3 Tukien suuruuden mittaaminen

Tukien suuruutta voidaan mitata esimerkiksi seuraavin tavoin (OECD 2005):

- *Kirjanpidollinen mittaaminen*: Kootaan talousarvioissa ja tilinpäätöksissä esiintyvät rahavirrat valituilla luokitteluilla.
- *Hintaerojen mittaaminen*: Arvioidaan tarkastelun kohteena olevan hyödykkeen markkinahintaa laajempaan ja yleisempään hintatasoon (esim. kansallinen hinta vs. maailmanmarkkinahinta).

- *Tuottajan tai kuluttajan kokonaistuki-indikaattorin mittaaminen:* Kootaan tietyn tuotteen tuotantoon ja/tai kulutukseen vaikuttavista kirjanpidollisista rahavirroista ja mitatuista hintaeroista tilastollinen indikaattori.
- *Luonnonvarojen varjohinnan (vuokran) mittaaminen:* Arvioidaan käytetyn luonnonavaran markkinahinnan ja käytöstä maksetun hinnan tai korvauksen ero.
- *Yhteiskuntataloudellisen kustannuksen mittaaminen:* Arvioidaan kokonaiskustannusten (ml. ulkoiset) ja toiminnasta maksetun hinnan välinen ero.

Edellä kuvattujen mittaamistapojen lisäksi on mahdollista mitata vallitsevista normeista poikkeavia verotus- ja hinnoittelutilanteita, kuten Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen verotukiselvityksissä (VATT 2010 ja 2011) on tehty.

Kullakin mittaamistavalla on vahvuutensa ja heikkoutensa. Luotettavuus on paras kirjanpidollisten lukujen kokoamisessa ja heikompaa oletuksia, määritelmiä ja malleja vaativissa erillislaskelmissa.

Mittaustavan validius riippuu siitä, mihin tarkoitukseen tietoa tukien suuruudesta tarvitaan. Jos halutaan tietää pelkästään rahavirtojen suuruuksia, on kirjanpidollinen mittaaminen luotettava ja validi tapa. Usein halutaan kuitenkin selvittää, mikä on tuen vaikutus esimerkiksi kilpailuun tai kysynnän ja tarjonnan määrään. Tällöin erilaisiin arvioihin (hintaaerot, kustannusvastaavuuserot) perustuvat mittaustulokset ovat ainoastaan riittävän valideja.

Tässä työssä on hyödynnetty lähes kaikkia edellä kuvattuja mittaamisen tapoja. Suorat tuet ja väyläpalvelujen tarjonnan kulut ovat mitattavissa kirjanpidollisesti valtiontalouden tilinpidon pohjalta. Verotuet on mitattu normiverotason ja poikkeavan verotason eron mukaan. Ulkoisia kustannuksia on mitattu varjohintojen avulla.

3 Suorat tuet, verotuet ja kustannusvastaavuus

3.1 Yleistä

Tässä luvussa kuvataan liikennejärjestelmässä esiintyvien tukien taloudellinen arvo, perustelut, kohdentuminen ja muita ominaispiirteitä. Tuista esitetään ajantasainen tieto sekä vertailutietoja lähinnä 2000-luvulta. Tukien pitkää historiaa ei ole selvitetty. Tietoja tukien määrästä käytetään hyväksi luvun 4 yhteenvedoissa ja kustannusvastaavuusarvioinneissa.

Tuet esitetään väylätyypin ja liikennemuodon mukaan. Ensin kuvataan suorat tuet valtion budjettien ja tilinpäätösten sekä tilastojen perusteella. Toisena kuvataan verotuet Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT 2010 ja 2011) ja omien arvioiden mukaan. Kolmanneksi esitetään yksittäisiä muita tukia, sekä perustellaan tilanteet, jotka on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Tarkastelun pääpaino on valtion tuissa, mutta kuntien tuista esitetään tietoja muutamissa kohdissa (ennen kaikkea julkisen liikenteen tuet). Merkittävimmistä tuista esitetään niiden perusominaisuudet ja päätöksenteon vaiheet yhteen vetävä kaaviokuva.

Näiden jälkeen esitetään vielä tiedot kunkin väylätyypin ja liikennemuodon infrastruktuuritalouden, hinnoittelun ja ulkoisten kustannusten muodostamasta kokonaisuudesta. Erikseen tehty julkisen liikenteen tukien esitys kattaa kaikki valtion ja kuntien tukea saaneet liikennemuodot. Luvun lopussa esitetään vielä tukia, joita ei esitetty edellisissä luvuissa.

3.2 Tiet ja tieliikenne

3.2.1 Suorat tuet

Yksityisteiden valtionavustukset

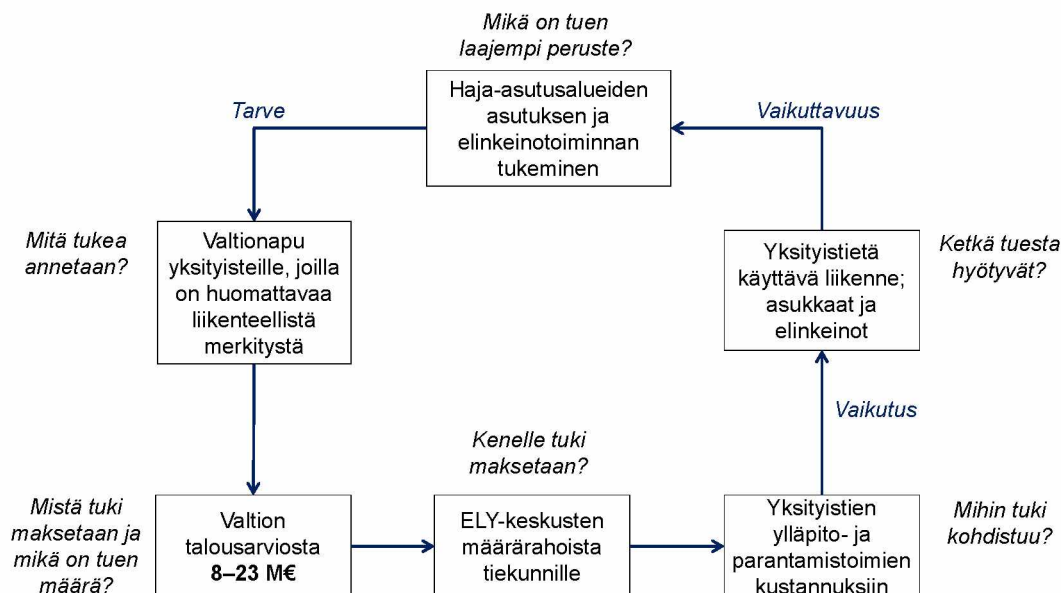
Asemakaavan ulkopuolisten yksityisteiden kunnossapitoon ja kehittämiseen (ensisijalla tien parantaminen) voi saada valtionavustuksia ELY-keskuksilta. Avustuskelpoisen yksityistien on oltava ajokuntoinen, tiekunnan omistama ja sillä on oltava huomattavaa paikallista liikenteellistä merkitystä tai merkitystä pysyvän asutuksen kulkuyhteytenä (Liikennevirasto 2010). Harkinnanvaraa sovelletaan ja puutavarakuljetuksille merkittävät tieyhteydet sekä lossit, lautat ja jäätiet voivat saada avustuksia.

Keskeisimmin avustuksia ohjaavat yksityistielaki (358/1962), asetus yksityisistä teistä (1267/2000) sekä laki valtionavustuslaki (688/2001). Avustettavat kohteet tarkastetaan ja niistä tehdään avustuskelpoisuuspäätös. Avustushakemuksiin liitetään tietoa toimenpiteistä, joihin avustuksia aiotaan käyttää (mm. eritellyt suunnitelmat ja kustannusarviot). Tietyin ehdoin tiekunta katsotaan julkisen hankintalain alaiseksi.

Avustukseen oikeutettuja yksityisteitä on yhteensä 55 000 km. Noin 1 000 kohdetta on vuosittain saanut avustusta. Avustuksen määrä on yleensä 60–75 prosenttia avustettavaksi esitetyn toimenpiteen kustannuksista. 2000-luvun puolivälissä avustuserä oli 11–14 milj. euroa/vuosi (taulukko 1). Sitten määrärahaa lisättiin puuhoillon perusteella. Vuoden 2012 talousarvioesityksessä LVM esitti tuen säilyttämistä ennallaan, mutta määrärahaa myönnettiin 8 milj. euroa² (ennen lisätalousarvioiden käsittelyä).

Taulukko 1. Yksityisteiden valtionavustus (valtiovarainministeriö; summat sisältyvät luvussa 3.2.4 esitettyyn tienpidon kokonaisrahoitukseen).

M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (tae)
Yksityisten teiden valtionavustus	11,1	13,9	14,0	14,2	18,0	23,0	23,0	23,0	8,0



Kuva 2. Yksityisteiden valtionavun ominaisuudet.

Alueellinen kuljetustuki

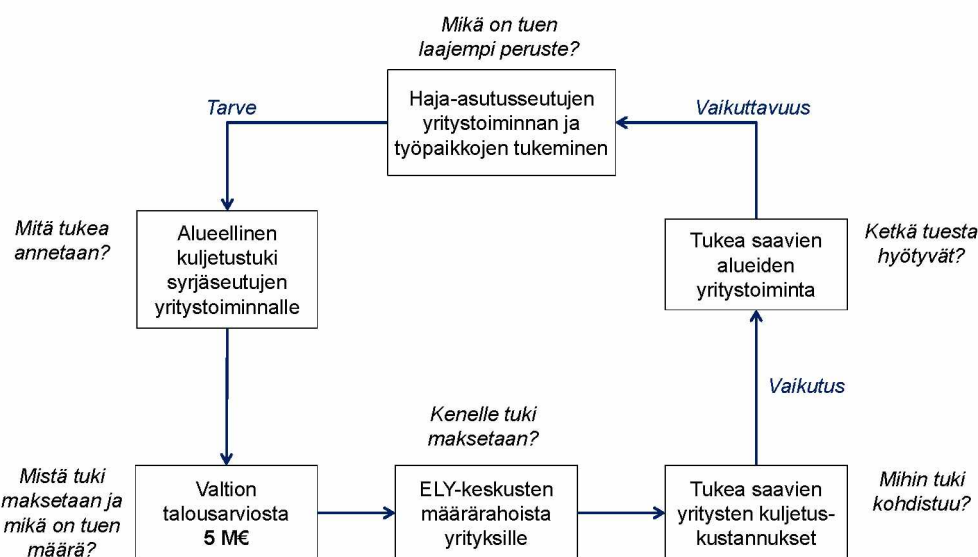
Alueellista kuljetustukea on myönnetty työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoista vuodesta 1973 määräaikaisten asetusten pohjalta. Tavoitteena on alentaa syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden pienelle ja keskikokoiselle yritystoiminnalle keskimääräistä pidemmistä kuljetusmatkoista aiheutuvia lisäkustannuksia ja siten ylläpitää ja lisätä yritystoimintaa sekä kohottaa jalostusastetta näillä alueilla. Nykyisen alueellisen kuljetustuen säädösperstana on valtionavustuslain (688/2001) nojalla annettu

² Yksityistiet saavat valtion tuen lisäksi kuntien avustuksia (Niemi 2005), mutta määrästä ei ole kokoavaa tilastoa.

valtioneuvoston asetus alueellisesta kuljetustuesta (21/2009). Asetus alueellisesta kuljetustuesta on voimassa 2008–2013.

Tukea maksetaan kotimaassa tapahtuvan kuljetuksen osalta pienten ja keski suurten yritysten Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnissa sekä Saarijärven - Viitasaaren seutukunnan, Kaustisen seutukunnan ja entisen Ullavan kunnan alueella jalostamien tuotteiden jalostuspaikalta alkavista kuljetuksista. Kuljetustukea voidaan maksaa myös saaristokuljetusten tukena alueiden kehittämislain (1651/2009) perusteella 1 ja 2 tukialueeseen määritetyiltä muualla kuin Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevilta pysyvästi asutuilta, ilman tieyhteyttä olevilta saarilta alkavista tavarankuljetuksista Suomessa. Tukea voidaan maksaa myös satamatoiminnoista, jotka tapahtuvat Merikarvian kunnassa tai sen pohjoispuolella sijaitsevilla Pohjanlahden satamissa tai laivauspaikoissa taikka Saimaan vesistöalueen satamissa tai laivauspaikoissa. Lyhin tukeen oikeuttava kuljetusmatka on 266 km. Kuljetuksissa, joihin liittyy edellä mainittuja satamatoimintoja, lyhin tukeen oikeuttava matka on 101 kilometriä.

Tuen kokonaismäärä on ollut 4–5 milj. euroa/vuosi ja tukea on saanut 300–350 yritystä (Pekkarinen ym. 2007). Keskimääräinen kuljetustuki on ollut 14 000–15 000 euroa/yritys vuotta kohti. ELY-keskusten käsittelemien kuljetustukihakemusten lisääntyä valtioneuvosto päätti joulukuussa 2012 leikata tukea kuljetusta kohden työ- ja elinkeinoministeriön määrärahan riittävyyden takaamiseksi



Kuva 3. Alueellisen kuljetustuen ominaisuudet.

Alueellisen kuljetustuen lisäksi on olemassa muitakin kuljetustukia. Esimerkiksi soke-rijuurikkaan kuljettamista tuetaan tukikaudella 2008–2012 maa- ja metsätalousministeriön määrärahoista.³ Tukea maksetaan kuljetusetäisyyden mukaan porrastetusti 4,43–18,05 euroa tonnilta. Korkein tuki maksetaan yli 160 km kuljetusetäisyyksille. Maksettua tuen määrää ei ole nyt selvitetty.

³ Maaseutuvirasto; www.mavi.fi

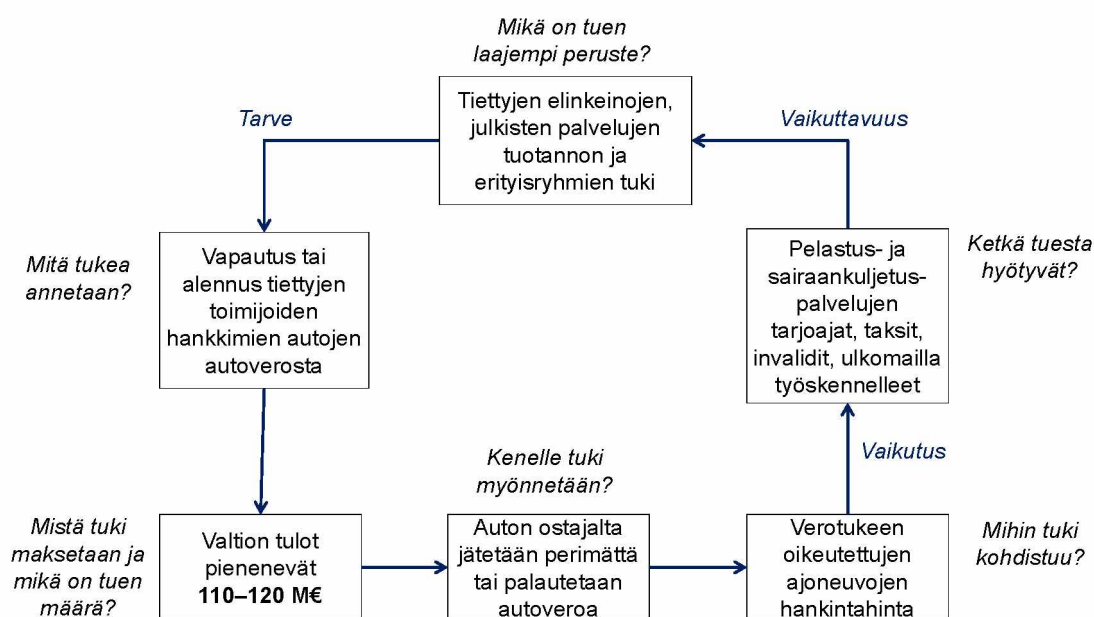
3.2.2 Verotuet

Autoveron veronalennukset ja verovapaudet

Autoveroa peritään autoverolain (1482/1994) määrittämällä tavalla henkilöautosta, pakettiautosta, moottoripyörästä, moposta, kolmi- ja nelipyörästä sekä kevyestä nelipyörästä ennen ajoneuvon rekisteröintiä tai käyttöönottoa Suomessa. Autoverosta myönnetään verotuksiksi luettavia huojennuksia, alennuksia ja vapautuksia muuttotavarana tuoduille autoille, takseille, ajoneuvon omistajaksi rekisteröidyn henkilön invaliditeetin tai ajoneuvon käyttötarkoituksen perusteella sekä tietyille erityisajoneuvoille. Autoveron verotukien yhteismääräksi arvioidaan 121 milj. euroa vuonna 2012 (taulukko 2). Pakettiautojen veronalennuksen poistaminen pienensi verotukea selvästi.

Taulukko 2. Autoveron verotuet, milj. euroa (VATT 2011).

M€	2009	2010	2011 arvio	2012 arvio
Pakettiautojen veronalennukset	31	-	-	-
Autoveron palautus invalideille	4	5	5	5
Taksien autoverohuojennus	27	30	32	33
Muuttotavarana tuodut autot	17	15	16	16
Pelastusauton, sairausauton, invataksin yms. autoverottomuus	53	60	63	65
Autoveron vientipalautukset ja huojennukset tietyissä tilanteissa	1,5	1,5	1,5	1,5
Yhteensä	133,5	111,5	117,5	120,5



Kuva 4. Autoveron verotuen ominaisuudet.

Edellisten tukien lisäksi matkailuajoneuvot rekisteröidään Suomessa autoverovaapaasti, mikäli auton omamassa on vähintään 1 875 kiloa ja auton sisäkorkeus on vähintään 1,9 metriä alueella, jonka leveys on vähintään 0,4 metriä ja pituus vähintään 40 prosenttia asunto-osan pituudesta. Myös yli 25 vuotta vanhat ajoneuvot ovat maahan tuotaessa vapaita autoverosta. Tietyille ulkomaalaisille autonomistajille (diplomaatit, Euroopan yhteisön toimielinten työntekijät) on myönnetty vapautus autoverosta.

Ajoneuvoveron verosanktiot ja verotuet

Ajoneuvovero koostuu henkilö- ja pakettiautoilta peritystä perusverosta ja dieselkäyttöisiltä henkilö-, paketti- ja kuorma-autoilta peritystä käyttövoimaverosta (laki ajoneuvoverosta 1281/2003). Perusvero peritään ajoneuvon liikennekäyttöpäivien sekä ominaispäästöjen (CO₂) tai kokonaismassan (kg) mukaan. Käyttövoimavero peritään ajoneuvon liikennekäyttöpäivien ja kokonaismassan mukaan.

Ajoneuvoverosta on vapautettu tietyt ulkomaalaiset autonomistajat (diplomaatit jne.), pelastus- ja sairausautot, museoajoneuvot, linja-autot, puolustusvoimien ja muiden valtion laitosten autot sekä yksinomaan puu- ja turvekuljetuksiin käytettävät autot. Jos kuorma-autoa kuljetetaan junalla yli 100 kilomerin matka kansainvälisessä kuljetuksessa, maksetaan osa kuorma-auton ajoneuvoverosta takaisin (yhdistettyjen kuljetusten tuki). Polttoaineenaan kaasuja, etanolia, puuta tai turvetta käyttävät ajoneuvot on myös vapautettu käyttövoimaverosta. Invalidit saavat vapautuksen ajoneuvoveron perusverosta. Näiden verotukien määräksi arvioidaan 5 milj. euroa (taulukko 3). Esimerkiksi etanolia ja muita biopolttoaineita käyttävät autot lisääntyvät tulevaisuudessa, ja tuen määrä sen myötä kasvaa.

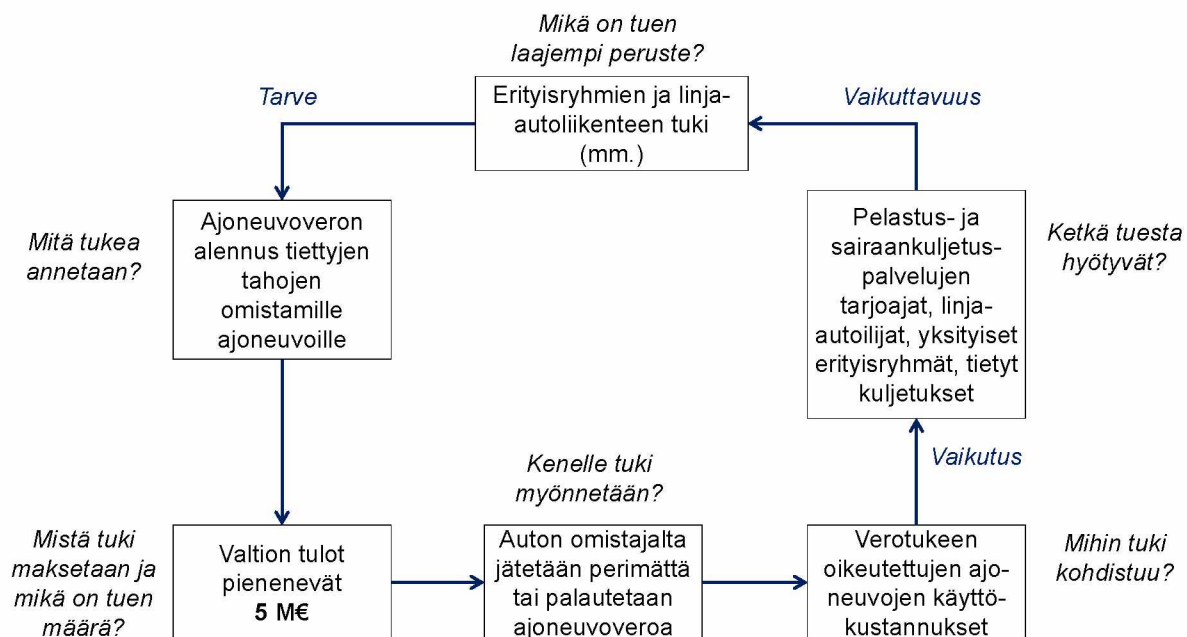
Kuorma-autojen käyttövoimaveron on todettu esimerkiksi VATT:n verotukiselvityksissä käyttövoimaverotuksen veronormiksi, josta tehtävät poikkeamat ovat määritelmän mukaan joko verotukia tai poikkeamia (ks. luku 2.1).⁴ Näin ollen henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimaveron, jota peritään tasoltaan voimakkaampana kuin kuorma-autoilta, on *verosanktio*. Verosanktio tasaa alhaisemmin verotettua dieselöljyä käyttävien henkilö- ja pakettiautojen verotusta bensiinikäyttöisiin autoihin verrattuna.⁵ Verosanktion määräksi arvioitiin noin 240 milj. euroa vuonna 2010 ennen dieselpolttoaineen veronkorotukseen liittynyttä käyttövoimaveron alentamista (taulukko 3). Sen jälkeen dieselkäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen verosanktion kokonaismäärä aleni.

⁴ Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käyttövoimaveron minimitasoa sääntelee direktiivi 1999/62/EY ja sen muutos 2006/38/EY.

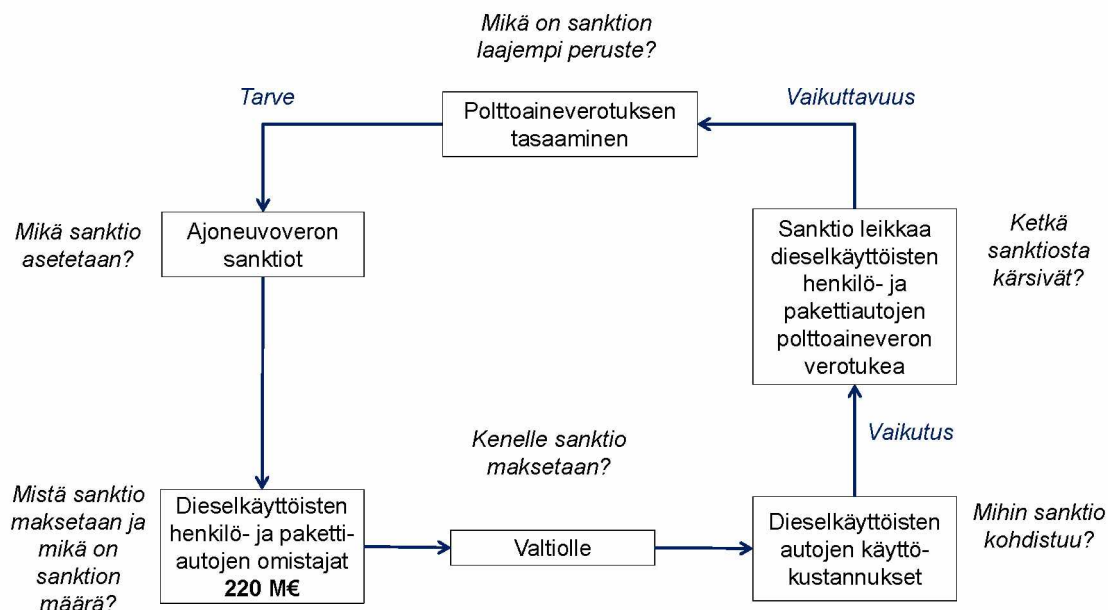
⁵ Tämän verotuen ja verosanktion yhteinen historia liittyy siihen, että 1930- ja 1940-luvuilla dieselä käytettiin suuressa määrin työkonien eikä vielä niinkään ajoneuvojen polttoaineena, eikä sitä haluttu verottaa yhtä raskaasti kuin bensiiniä. Dieselautojen yleistyessä otettiin käyttöön niihin kohdistuva lisävero (nykyinen käyttövoimaveron), jonka suuruus määriteltiin alun perin eri ajoneuvotyyppien yleisyyden perusteella (Linnakangas 2000).

Taulukko 3. Ajoneuvoveron verosanktiot ja verotuet, milj. euroa (VATT 2011).

M€	2009	2010	2011 arvio	2012 arvio
Verotuet				
Museoajoneuvojen, pelastus- ja sairausautojen sekä linja-autojen vapautus ajoneuvoverosta	3	3	3	3
Puu- ja turveperusteista polttoainetta käyttävien ajoneuvojen vapautus ajoneuvoverosta	0,5	0,5	0,5	0,5
Kaasuautojen vapautus ajoneuvoveron käyttö-voimaverosta	0,5	0,5	0,5	0,5
Yhdistettyjen kuljetusten tuki	0,5	0,5	0,5	0,5
Invalidien vapautus ajoneuvoveron perusverosta	0,5	0,5	0,5	0,5
Verotuet yhteensä	5	5	5	5
Verosanktio – Henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimavero	-228	-242	-220	-220



Kuva 5. Ajoneuvoveron verotuen ominaisuudet.



Kuva 6. Ajoneuvoveron verosanktion ominaisuudet.

Polttoaineverotuksen verotuet

Energiaverotus perustuu nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) sekä lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996). Energiaveromomentille kohdistuvista verotuista tieliikenteelle merkittävin on dieselöljyn alennettu verokanta. Perusteluna yleensä esitetään, että ammatiliikennettä ja elinkeinojen kuljetuksia on perusteltua verottaa lievemmin kuin muuta liikennettä.

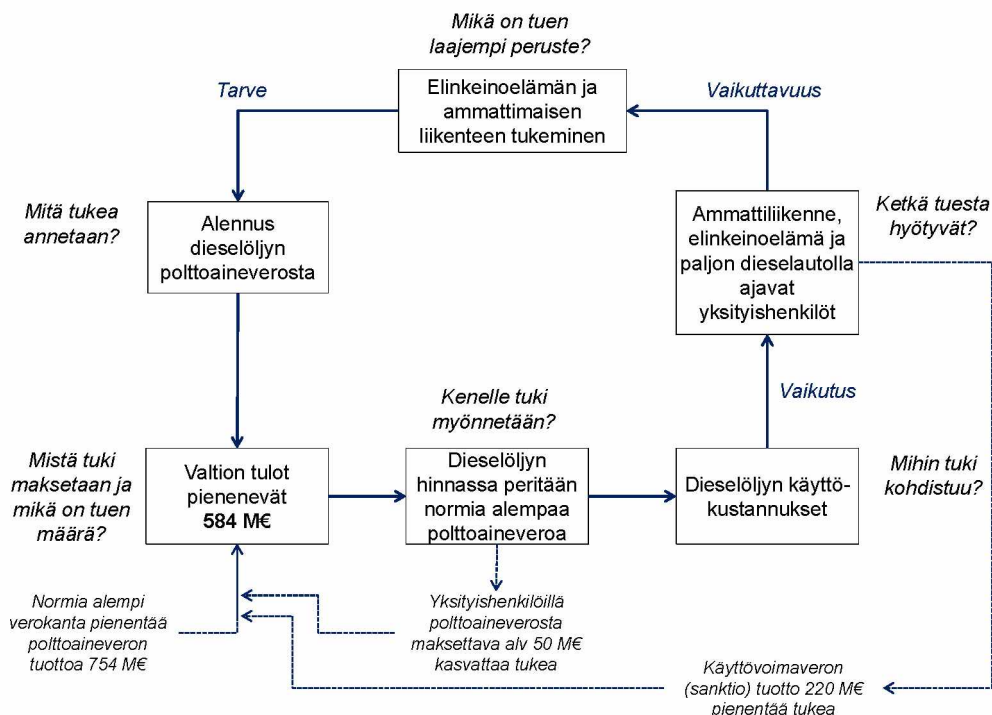
Taulukko 4 esittää arvion verotuen suuruudesta verosta kannettavan arvonnäisäveron kanssa (ottamatta huomioon elinkeinojen alv-vähennysoikeutta). Verotukea arvioitaessa on otettava huomioon, että käyttövoimaverotuksella kompensoidaan tätä alennettua verokantaa. Vuonna 2010 verotuki oli nettomääräisesti vajaat 700 milj. euroa. Vuoden 2012 alussa dieselöljyn veroa korotettiin, ja verotuen määrä pieneni ja on ennakolta arvioiden nettomääräisesti vajaat 600 milj. euroa.

Tieliikenteen vaihtoehtoiset käyttövoimat kuten esimerkiksi sähkö, maakaasu ja eräät biopolttoaineet (bioetanoli ja biodiesel) saavat myös verotukea bensiinin verotasoon verrattuna. Näiden käyttö autoissa on kuitenkin vielä vähäistä, eikä verotukien määriä ole laskettu. Bioetanolia tosin sisältyy esimerkiksi bensiinilaatuun 95 E10 ja varsinkin lähes puhtaaseen etanoliin RE85 jo nyt ja koska bioetanolin vero on hieman bensiiniä alhaisempi, sisältyy kyseisten polttoaineiden hintaan verotukea. Biodiesel ei sen sijaan ole vielä saanut jalansijaa Suomessa niin kuin useissa muissa Euroopan maissa. Tulevaisuudessa vaihtoehtoisten polttoaineiden merkitys ja siten polttoaineiden verotukien määrä oletettavasti kasvaa.

Taulukko 4. Dieselpolttoaineen verotuki, milj. euroa (VATT 2011 sekä omat laskelmat).

M€	2009	2010	2011e	2012e
Verotuet				
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta ⁽¹⁾	883	870	964	754
Alv polttoaineeverosta ⁽²⁾	56	57	64	50
Verotuet yhteensä	939	927	1 028	804
Verosanktio – Henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero ⁽¹⁾	-228	-242	-220	-220
Nettomääräinen verotuki	711	685	808	584

(1) Lähteestä VATT 2011. (2) Laskettu verokannalla 22 % v. 2009, 22,5% v. 2010 ja 23 % v. 2011 ja 2012; otettu huomioon vain henkilöautoliikenteessä, jonka osuus diesellä kulutuksesta liikenteessä on 29 %.



Kuva 7. Diesellä polttoaineen verotuen ja käyttövoimaveron verosanktion ominaisuudet.

Asumuksen ja työpaikan välisten työmatkakulujen verovähennys

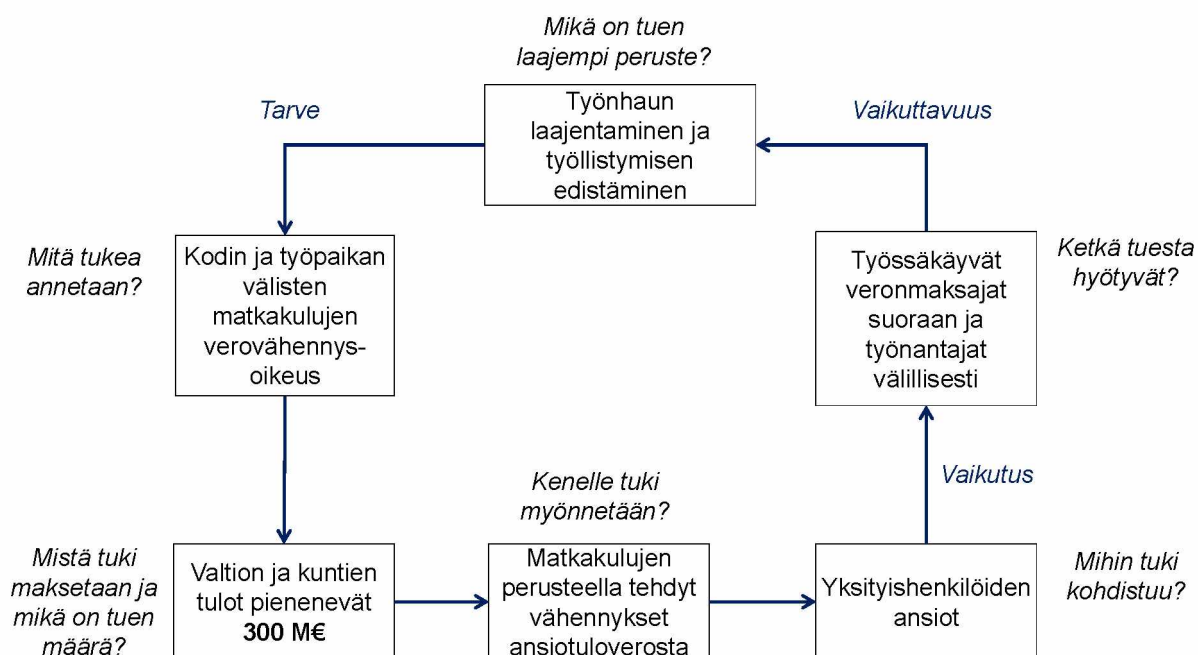
Työmatkakulut kodin ja työpaikan välillä voidaan esittää tietyin ehdoin ansiotuloverotukseen tulonhankkimisvähennyksenä (tuloverolaki 1535/1992 93 §). Matkakulut ovat vähennyskelpoisia halvimman kulkuneuvon mukaan laskettuna. Ellei joukkoliikenneyhteyksiä ole tarjolla, käy halvimaksi kulkuneuvoksi oma auto. Oletettavasti vähennyksistä suurin osa muodostuu oman auton käytön kautta. Vakituaisesti vieraalla paikkakunnalla työskentelevä voi vähentää myös matkan kotiin perheen luokse kerran tai kaksi viikossa. Vähennyksen tarkoitus on tukea työnhakua ja työllistymistä kotipaikkakunnan ulkopuolella. Matkakuluvähennyksen omavastuu on 600 euroa ja yläraja on 7 000 euroa. Täyden vähennyksen saa, jos matkakulut ovat vähintään 7 600 euroa vuodessa. (Verohallinto)

Ansiotuloverotuksessa vähennyksinä esitettyjen matkakulujen kokonaismäärä on noussut 2000-luvulla kaksinkertaiseksi. Vuonna 2010 määrä oli noin 1,4 miljardia euroa (taulukko 5). Vähennyksiä on viime vuosina saanut noin 800 000 työssäkävijää/vuosi, eli suuri osuus työssäkävijöistä. Heillä vähennykset pienentävät verotettavaa tuloa sekä veroastetta.

Talouden trendien ja työllisyyden vaihtelut vaikuttavat vähennyksiä saavien määrään. Vähennysten valtion ja kuntien verotuloja vähentäväksi vaikutukseksi on hiljattain arvioitu vuoden 2008 tilanteessa noin 300 milj. euroa vuodessa, joka vastannee myös vuoden 2010 tilannetta (VTV 2011). Henkilöauton ja linja-auton käytön osuus summasta on arviolta 240 milj. euroa. Vaikutukset jakautuvat valtion ja kunnan ansiotuloveron, kirkollisveron ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun alentuneisiin tuottoihin.

Taulukko 5. Verotuksessa vähennetyt työmatkakulut (Verohallinnon tilasto).

	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Vähennetyt matkakulut, M€	916	965	1 262	1 404	1 328	1 400
Arvioitu vaikutus verotuloihin, M€	-	-	-	-300	-	-300
Vähennyksen saajien lkm	-	-	815 274	833 897	790 714	799 443
Maksimivähennyksen lkm	-	-	11 933	18 028	18 350	20 344



Kuva 8. Työmatkakulujen verotuen ominaisuudet.

3.2.3 Muut tilanteet

Veroton työmatkakulukorvaus

Omalla autolla tehtyjen työmatkojen verotonta matkakulukorvausta (ns. kilometrikorvausta) väitetään joskus yksityisautoilun tueksi. Tietävästi yksityisen sektorin työnantajat maksavat kyseisiä korvauksia vuosittain yli miljardi euroa lähes miljoonalle työntekijälle. Kyseessä on kuitenkin kulukorvaus, jota maksetaan millä tahansa tavalla matkustamisen kustannuksista, eikä sitä lueta tässä työssä tueksi (kuten eivät myöskään lue VATT:n verotukiselvitykset). Korvauksen tasoon ja korvauksen verotto-
muuteen ei nyt oteta kantaa.

Työsuhdeauton tarjoamisen verovähennysoikeus

Yritykset voivat kohdentaa työntekijälle tarjotun työsuhdeauton kulut kirjanpidossa verovähennyskelpoisiksi kuluiksi. Verovähennysoikeus pienentää valtion verotuloja yritysten verotettavan tuloksen pienentyessä. Tämä kuitenkin kompensoituu kun autoetu luetaan työntekijöiden verotettavasti tuloksi. Asiaa ei käsitellä tässä työssä enempää.

Ilmainen pysäköinti työpaikalla

Työntekijöille tarjottua ilmaista pysäköintiä työpaikalla on arvioitu yksityisautoilun tukena, etenkin kun sitä ei lueta työnantajan tarjoamiin verotettaviin etuihin (vrt. työnantajan kodin yhteydessä kustantama autopaikka on verotettava etu). Pysäköintiedun arvosta ei ole olemassa arvioita, eikä asiaa käsitellä tässä työssä enempää.

Taksimarkkinoiden sääntely

Taksisääntely perustuu tarveharkintaiseen toimilupajärjestelmään, joka rajoittaa alalle ja tietyille taksitoiminta-alueelle tuloa. Taksilupia myönnetään vain rajallisesti ja laadullisten minimikriteerien ehdoilla. Sen ohella taksialaan kohdistuu hintojen ja ajamisen sääntelyä ja esimerkiksi yrityskoon kasvattaminen on järjestelmän ominaisuuksien vuoksi vaikeaa. Sääntelyä voidaan siis pitää yhtäältä toimialan yritysten tukemisena, mutta toisaalta sääntelyyn kuuluu myös alalla olevien liiketoiminnan rajoittamista. Tätä asiaa ei käsitellä enempää.

3.2.4 Tienpidon kulut, tieliikenteen verotus ja ulkoiset kustannukset

Valtio rahoittaa yleisen tieverkon ylläpidon ja pääomakulut eduskunnan myöntämillä verovaroilla. Tieliikenteeltä ei peritä maksuja teiden käytöstä. Sen sijaan auton hankintahinnassa perittävä autovero, auton käyttöpäivien sekä käyttövoiman mukaan perittävä ajoneuvovero ja polttoainevero ovat tieliikenteeseen kohdistuvia erityisveroja. Näiden verojen tuottoja voidaan verrata tienpidon rahoitukseen ja tieliikenteen ulkoisiin kustannuksiin.

Seuraavissa taulukoissa verrataan auto- ja ajoneuvoveron tuottoja valtion tienpidon kuluihin ja tieliikenteen polttoaineverotuottoja verrataan erikseen tieliikenteen ulkoisiin kustannuksiin. Näin arvioidaan, vastaavatko tieliikenteen erityisverotuotot laskennallisesti kustannuksia, joita tieliikenteestä koituu, ja onko tieliikennejärjestelmä ja autoilu laskennallisesti tuettu sektori.

Vertailuissa kiinteät tieliikenteen erityisverot (auto- ja ajoneuvovero) on kytketty tienpidon kuluihin.⁶ Polttoaineverot on kytketty ulkoisiin kustannuksiin koska polttoaineverotus liittyy vahvasti ilmastopolitiikkaan. Myös muiden päästöjen aiheuttamat ulkoiset kustannukset liittyvät polttoaineiden käyttöön, ja polttoaineverotuksessa otetaan hiilidioksidin lisäksi huomioon niin sanottujen lähipäästöjen merkitys.

Taulukon 6 laskelmassa tienpidon kuluihin on luettu kirjanpito vuoden juoksevat (lyhytvaikutteiset) kulut sekä tiepääomasta tehdyt poistot Liikenneviraston (aiemmin Tiehallinnon) tilinpäätösten mukaan, sekä lisäksi pääoman korko. Tieverkkoon sitoutuneen pääoman korkoa ei esitetä tilinpäätöksissä eikä yleensä kukaan tienpidon taloudellisissa tarkasteluissa.⁷ Nyt sitoutuneen pääoman korko otetaan laskelmaan mukaan liikenneinfrastruktuurien tarkastelun yhdenmukaisuuden vuoksi.

Laskelman mukaan valtion tulot auto- ja ajoneuvoveroista ylittivät viime vuosina valtion tienpidon kulut 145–580 milj. eurolla vuosittain. Tämän perusteella voidaan väittää, että auto- ja ajoneuvoverot tuottavat tieinfrastruktuurin kuluihin nähden ylijäämää, jolla voidaan tukea alijäämäisiä liikennejärjestelmän osia, tai muita julkisesti rahoitettuja sektoreita. Verotuksen ylijäämä ei tosin ole niin suuri kuin usein esitetään, johtuen laskelmaan sisällytetystä tieverkkoon sitoutuneen pääoman korosta.

Taulukko 6. Laskelma tienpidon kulujen ja auto- ja ajoneuvoverotulojen vastaavuudesta.

M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011e
<i>Tienpidon kulut</i>						
<i>Juoksevat kulut ja poistot⁽¹⁾</i>	-856	-888	-749	-761	-774	-787
<i>Pääoman korko (arvio)⁽²⁾</i>	-435	-435	-435	-435	-435	-435
<i>Yhteensä</i>	-1 291	-1 323	-1 184	-1 196	-1 209	-1 222
<i>Verotuotot⁽³⁾</i>						
<i>Autovero</i>	1 304	1 217	1 016	687	941	1 012
<i>Ajoneuvovero</i>	567	612	637	654	691	706
<i>Yhteensä</i>	1 871	1 829	1 653	1 341	1 632	1 718
<i>Ylijäämä</i>	580	506	469	145	423	496

⁽¹⁾ Luku sisältää tienpidon toimintamenot ja poistot tiepääomasta; Liikenneviraston ja Tiehallinnon tilinpäätökset. Alleviivatut erät ovat raportin tekijöiden arvioita. ⁽²⁾ Laskettu ajanjaksolle määrätyn keskimääräisen tieverkon pääoma-arvon, noin 14,5 mrd. €, mukaan kolmen prosentin korolla. ⁽³⁾ Valtion tulojen toteumatiedot.

Taulukon 7 laskelman mukaan tieliikenteen ulkoisten ympäristökustannusten ja polttoaineverojen sekä polttoaineista maksettavien arvonlisäverojen suhde on noin kaksi miljardia euroa ylijäämäinen. Laskelma on tehty lukien mukaan kaikki autoliikenne ja polttoainekäyttö sekä ulkoisten kustannusten aiheutuminen yleisellä tieverkolla, katuverkolla ja yksityisteillä.

⁶ Kuntien katuverkon yhteenlasketut vuosittaiset kulut (juoksevat kulut ja poistot, vuonna 2010 yhteensä noin 710 M€) katetaan laskennallisesti kiinteistöveron (aiemmin katumaksun) tuotoilla (tilaston mukaan vuonna 2010 noin 1,1 Mrd€; Verohallinto). Katuverkon infrastruktuuritaloutta ei nyt tarkastella.

⁷ Tämä on merkittävä poikkeama muiden infrastruktuurien kulujen käsittelystä. Tervonen ym. (2009) on yksi harvoista analyyseistä, joissa tieverkkoon sitoutuneen pääoman korkoa on tarkasteltu tieliikenteen hinnoittelun näkökulmasta. Kyseisessä työssä pääoman korko oli 4,5 prosenttia.

Verotuotot ja siten ylijäämä oletettavasti nousevat vuoden 2012 veronkorotuksen myötä. Samaan aikaan on mahdollista, että päästökustannukset alenevat yhtäältä ympäristöohjauksen (verotus ja päästönormit) ansiosta sekä toisaalta siksi, että päästökustannusten arvoa arvioidaan parasta aikaa uudelleen.⁸ Arvonlisäverotuotto on tosin esitetty ottamatta huomioon yrityskäytön alv-vähennysoikeuden merkitystä, ja se yliarvioi ylijäämää hieman.

Taulukko 7. Laskelma tieliikenteen ulkoisten ympäristökustannusten ja polttoaine-verotulojen vastaavuudesta (ml. yleiset tiet, katuverkko ja yksityistiet).

M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Ulkoiset kustannukset</i>						
<i>Päästökustannukset ⁽¹⁾</i>	-818	-806	-791	-744	-775	-752
<i>Melukustannukset ⁽²⁾</i>	-60	-60	-60	-60	-60	-60
<i>Yhteensä</i>	-878	-866	-851	-804	-835	-812
<i>Verotulot ⁽³⁾</i>						
<i>Polttoainevero</i>	<u>2 440</u>	<u>2 490</u>	<u>2 420</u>	<u>2 364</u>	<u>2 415</u>	<u>2 300</u>
<i>Alv polttoaineverosta</i>	<u>537</u>	<u>548</u>	<u>532</u>	<u>520</u>	<u>531</u>	<u>529</u>
<i>Yhteensä</i>	<u>2 977</u>	<u>3 038</u>	<u>2 952</u>	<u>2 884</u>	<u>2 946</u>	<u>2 829</u>
<i>Ylijäämä</i>	<u>2 099</u>	<u>2 172</u>	<u>2 101</u>	<u>2 080</u>	<u>2 111</u>	<u>2 017</u>

⁽¹⁾ Päästöjen määrät yhdisteittäin VTT/Lipasto-laskennasta on kerrottu tieliikenteen päästöjen yksikköarvoilla 2010 hintatasossa. ⁽²⁾ Melulle altistuneiden määrä ympäristöministeriön vuoden 2005 arviosta on kerrottu tieliikenteen melulle altistuneen yksikköarvolla vuoden 2010 hintatasossa. ⁽³⁾ Lähde: Valtion tulo- ja menoarvioiden toteumatiedot. Alleviivatut tiedot ovat raportin tekijöiden arvioita.

Ylijäämän suuruuteen vaikuttaa vielä liikenneonnettomuuksien ulkoisista kustannuksista tehtävä tulkinta. Usein kaikki onnettomuuskustannukset lasketaan ulkoisiksi kustannuksiksi. Suomen tieliikenteen onnettomuuskustannukset ovatkin varsin suuret, noin 2,5 mrd. euroa vuonna 2011 (taulukko 8). Summa vastaa edellä esitettyä polttoaineverotuksen ylijäämää, ja sen perusteella voitaisiin väittää, ettei polttoaine-verotus tuotakaan ylijäämää, vaan vastaa varsin hyvin ulkoisten kustannusten arvoa.

Kuitenkin toisen tulkinnan mukaan onnettomuuskustannukset ovat pääasiassa sisäisiä kustannuksia. Vakuutusmaksujärjestelmä sekä vakuutusten verottaminen sisäistää ainakin suurimman osan materiaalivehingoista ja terveydenhuollolle koituvista kustannuksista. Matkustamiseen liittyvän riskin tiedostaminen taas sisäistää yksilön aineelliselle ja aineettomalle hyvinvoinnille koituvat onnettomuuskustannukset.

Näin ollen liikenneonnettomuuksien ulkoisiksi kustannuksiksi jää keskeisimmin yksilön menettäminen tai kyvyn heikentyminen kansantalouden tuotoksen synnyttäjänä (nettomääräisesti ilman oman kulutuksen osuutta). Esitetyt tulkinnat leikkaavat ulkoisista kustannuksista pois karkeasti arvioiden neljä viidesosaa. Ulkoisten kustannusten osuus liikenneonnettomuuksien kokonaiskustannuksista on siten noin 500 milj. euroa.

⁸ Liikenneviraston tutkimushankkeessa liikenteen päästökustannukset lasketaan päivitetyn taustatiedoin ja tutkimusmenetelmin vuoden 2012 keväällä.

Taulukko 8. Laskelma tieliikenteen onnettomuuskustannuksista ja arvio ulkoisten onnettomuuskustannusten osuudesta.

M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Onnettomuuskustannukset ⁽¹⁾	2 713	2 765	2 712	2 477	2 371	2 469
Arvioitu ulkoisten kustannusten osuus	543	553	542	495	474	494

⁽¹⁾ Tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrät on kerrottu tieliikenteen onnettomuuskustannusten yksikköarvoilla vuoden 2010 hintatasossa ottaen huomioon sekä taloudelliset erät että hyvinvoinnin menetyksen.

3.3 Rautatiet ja rautatieliikenne

3.3.1 Suorat tuet

Rautatieliikenteeseen kohdistuu suoria tukia julkisen liikenteen tukina (luku 3.6). Rautaverkkoon kohdistuvia suoria tukia ovat lähinnä TEN-T- sekä EAKR-tuet. Radanpidon valtionrahoitusta käsitellään erikseen luvussa 3.3.4.

3.3.2 Verotuet

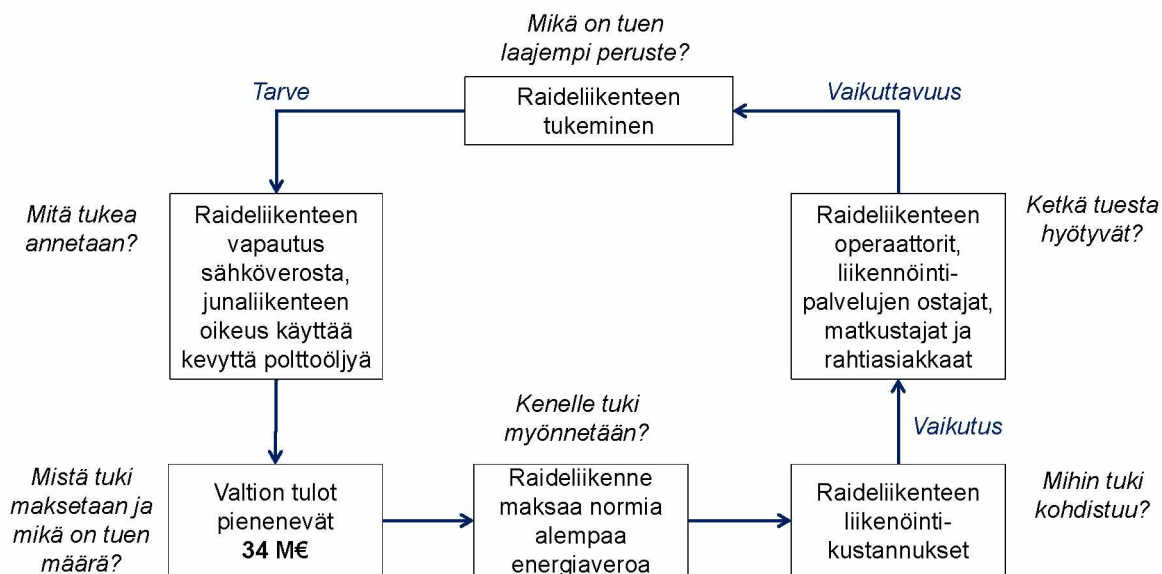
Sähkö- ja polttoaineverotuksen poikkeamat

Valmisteverotonta ja huoltovarmuusmaksutonta on sähkö, jota toimitetaan raideliikenteen välittömään käyttöön (Tullin Asiakasohje 21 / tammikuu 2011; Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 1260/1996). Dieselvevoinen junaliikenne käyttää kevyttä polttoöljyä vastaavaa moottoripolttoöljyä ja maksaa siitä alhaista valmisteveroa (ts. junaliikenne ei ole velvoitettu käyttämään korkeammin verotettua dieselöljyä). Verotuki määritetään suhteessa moottoribensiinin verotasoon. Taulukon 9 mukaan raideliikenteen energiaverotuksen verotuet ovat suuruudeltaan noin 34 milj. euroa energiaverojen korotuksen jälkeen vuonna 2012 (ml. junat, raitiovaunu ja metro).

Taulukko 9. Raideliikenteen käyttämän sähkön ja kevyen polttoöljyn verotuki, milj. euroa.

M€	2009	2010	2011 (arvio)	2012 (arvio)
Raideliikenteen sähkön verottomuus ⁽¹⁾	6	6	13	13
Junaliikenteen kevyen polttoöljyn vero ⁽²⁾	19,0	20,4	19,4	20,8
Yhteensä	25,0	26,4	32,4	33,8

⁽¹⁾ VAT 2011. ⁽²⁾ Laskettu rautatieliikenteen polttoöljyn kulutustiedon (Rautatietilasto 2011) ja moottoribensiinin ja kevyen polttoöljyn verokantojen (Finlex) eron perusteella.



Kuva 9. Raideliikenteen energiaverotukien ominaisuudet.

Matkalippujen alennettu arvonlisäverokanta

Junaliikenteen matkalipun hinnoissa sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa (9 %) kuten kaikessa kotimaisessa henkilökuljettamisessa. Henkilöliikenteen alennettu arvonlisävero käsitellään kokonaisuudessaan luvussa 3.6.2.

3.3.3 Muut tilanteet

Markkinoiden sääntely

LVM teki vuonna 2009 sopimuksen VR:n kanssa kaukojunaliikenteeseen määräaikaista 10 vuoden yksinliikennöintioikeudesta niillä rataosilla, missä VR:llä oli tuolloin palvelutarjontaa (liikenne- ja viestintäministeriön palvelusopimusasetus 11/2009). Vastineeksi VR:n odotetaan tarjoavan lisäliikennettä jota se ei muutoin liikennöisi. Lisäliikenteestä on neuvoteltu valtion määrärahoilla tehtävän kaukojunaliikenteen ostojen yhteydessä. LVM:n ja VR:n väliset kaukojunaliikenteen ja alueellisen junaliikenteen ostosopimukset ovat voimassa 1.1.2012–31.1.2015. Lisäksi LVM:n ja VR:n välillä on HSL-liikenteen ulkopuolista lähiliikennettä koskeva ostosopimus kaudelle 1.1.2012–31.12.2015.

Myös Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunta YTV (sittemmin Helsingin Seudun Liikenne HSL) teki vuodet 2006–2017 kattavan liikenteen ostosopimuksen VR-Yhtymän kanssa (Taloussanomien 30.10.2005). Sopimuskauden aikana uudet liikennöitsijät eivät pääse sopimuksen kattamille lähijunaliikenteen markkinoille. Näitä asioita ei käsitellä enempää.

Pääkaupunkiseudun raideliikenteen infrastruktuurihankkeet

Valtion talousarviosta myönnetään avustuksia merkittävimpiin kunnallisiin raideliikenteen infrastruktuurihankkeisiin. Esimerkiksi länsimetron Ruoholahti–Matinkylä valtionapua on sitouduttu maksamaan valtion talousarviosta vuodesta 2011 alkaen koko hankkeelle yhteensä 213 milj. euroa. Valtionavun enimmäismäärä on 30 prosenttia investoinnin arvosta. Toteutetuissa Tikkurilan, Keravan ja Leppävaaran kaupunki-

radoissa sekä rakenteilla olevassa kehäradassa valtion rahoitusosuus on ollut tai on 65–70 %. Näitä hankekohtaisia tukitilanteita ei käsitellä nyt enempää.

3.3.4 Radanpidon kulut, ratamaksu ja ulkoiset kustannukset

Radanpidon kulut katetaan valtion talousarviosta ottaen huomioon ratamaksun tuotto nettobudjetointiperiaatteen mukaisesti. Valtion rataverkon käytöstä peritään ratamaksua (perusmaksua, rataveroa sekä investointiveroa Kerava–Lahti-rataosalla). Ratamaksua peritään ratalinjoilla toteutuneista suoritteista (bruttotonnikilometrit). Perusmaksun taso perustuu junaliikenteen välittömästi aiheuttamiin radanpidon kustannuksiin (rajakustannukset). Ratavero perustuu junaliikenteen ympäristökustannusten kattamiseen sekä radanpidon kiinteiden kustannusten kattamiseen. Investointivero perustuu Kerava–Lahti-rataosan investointikustannusten kattamiseen.

Ratahallintokeskuksen (RHK) vuosikertomuksissa esitettiin vuosina 2006–2009 radanpidon kustannusvastaavuuslaskelma vertaamalla perusmaksun tuottoa radanpidon kustannuksiin (taulukko 10). Alijäämä oli vuodesta riippuen 298–444 milj. euroa (noin -90 %). RHK:n laskelmassa rataveroa ei sisällytetty tarkasteluun. Rataveron tuotto oli kyseisinä vuosina 13–17 milj. euroa/vuosi, joten sen huomioon ottaminen olisi pienentänyt alijäämää jonkin verran. Liikenneviraston tilinpäätöksen 2010 esittämässä laskelmassa on sen sijaan otettu huomioon myös rataveron (ml. investointivero) tuotto.⁹ Radanpidon alijäämä katetaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan talousarviovaroista.

Taulukko 10. Ratamaksun kustannusvastaavuuslaskelma (Ratahallintokeskuksen vuosikertomukset ja tilinpäätökset, Liikenneviraston tilinpäätös 2010).

M€	2006 (RHK)	2007 (RHK)	2008 (RHK)	2009 (RHK)	2010 (LiVi)
<i>Tuotot</i>					
<i>Ratamaksu (ratamaksunperusmaksu)</i>	44,0	42,4	43,1	38,1	44,5
<i>Ratavero</i>	-	-	-	-	18,0
<i>Kustannukset</i>					
<i>Kunnossapito ja käyttö</i>	135,1	136,8	147,3	423,4	215,0
<i>Poistot ja korot</i>	201,1	243,8	332,4	sis. yo.	sis. ao.
<i>Osuus yhteiskustannuksista</i>	5,8	5,9	7,1	sis. yo.	302,4
<i>Alijäämä, M€</i>	-297,9	-334,0	-443,7	-385,3	-455,0
<i>Alijäämä %</i>	-87,1	-89,0	-91,1	-91,1	-87,1

Ratamaksun vuosittaisista kertymistä henkilöliikenteen osuus on yleensä ollut noin neljännes ja tavaraliikenteen noin kolme neljäsosaa. Talouden trendivaihtelut yleensä lisäävät tai vähentävät voimakkaammin tavaraliikenteen määrää ja siten tavaraliikenteen ratamaksutuottoa. Henkilöliikenteen tarjonta ja siten ratamaksutuotto eivät reagoi kysynnän muutoksiin yhtä voimakkaasti.

Kustannusvastaavuuden tasoon vaikuttaa ratamaksun tuoton ohella radanpidon rahoitustaso. Radanpidon rahoitustasoon vaikuttaa radanpidon määrärahatarpeiden painoarvo valtion talousarviota luotaessa.

⁹ Laskelmassa menojen nimikkeiden ryhmittelyt ovat muuttuneet jonkin verran eri vuosina.

Rataverolaki (§ 6) sallii rataveron osittaisen tai täysimääräisen vapauttamisen vähäliikenteisillä reiteillä tai uuden rautatiekuljetuksen käyttöönotossa. Liikennöitsijä anoo alennusta ja se myönnetään toteutuneelle liikenteelle määräaikaista, enintään 10 vuoden ajaksi.

Rataverosta on VR-Yhtymä Oy:n anomuksesta vapautettu Venäjältä Vartiuksen raja-aseman kautta Kokkolan satamaan kulkeneita transitokuljetuksia (mineraaleja ja metalleja) vuodesta 2004 alkaen. Viimeisimmän päätöksen mukaan kuljetukset on vapautettu rataverosta ajalle 1.1.2011–31.12.2012 (Liikenneviraston päätös 7.3.2011, Dnro 754/022/2011).

VR-Yhtymä Oy:lle on anomuksesta myönnetty vapautus rataverosta Suomesta Venäjälle suuntautuville trailerikuljetuksille Pasila–Vainikkala- ja Kouvola–Vainikkala-rautatie-reiteillä ajalle 1.4.2011–31.12.2014 (Liikenneviraston päätös 4.4.2011, Dnro 1203/022/2011). Näitä kuljetuksia ei ole toteutunut vuoden 2011 loppuun mennessä.

Hinnoittelemattomat ulkoiset kustannukset

Rautatieliikenteen päästökustannukset ovat suuruusluokaltaan 10 milj. euroa vuodessa ja melukustannukset noin 6 milj. euroa vuodessa. Koska esimerkiksi vuonna 2010 rataveron tuotto oli 18 milj. euroa (taulukko 10) voidaan ajatella, että ratavero kattaa rautatieliikenteen ulkoiset kustannukset.

3.4 Vesiväylät ja vesiliikenne

3.4.1 Suorat tuet

Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantaminen (miehistötuki)

Määrärahaa meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamiseen käytetään Suomen kauppa-alusluetteloon merkityille lasti- ja matkustaja-aluksille alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain (1277/2007) mukaan. Niin sanottu miehistötuki vastaa alushenkilöstön merityötulon ennakonpidätyksiä sekä työnantajan osuutta eläke- ja muista sosiaalivakuutusmaksuista. Nämä korvataan varustamoille toteutuneiden kulujen mukaan hakemusten perusteella. Tuen määrä on ollut viime vuosina noin 78–88 milj. euroa/vuosi (taulukko 11). Vuosina 2005–2007 suoran tuen määrä oli alhaisempi, koska pääosa tuesta matkustaja-aluksilla oli ennakonpidätysten väliaikaisen maksuvapautuksen muodossa eikä siis näkynyt kyseisessä tuessa.

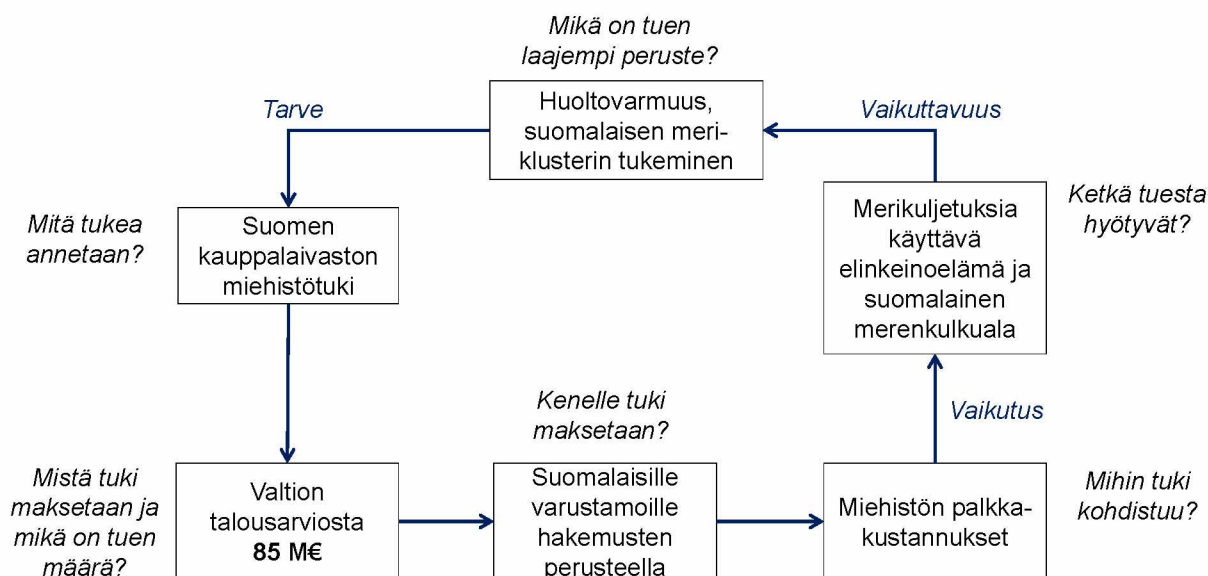
Liikenneviraston mukaan vuoden 2011 tukisummasta oli lastialustukea 43 prosenttia ja matkustaja-alustukea 57 prosenttia. Vuonna 2011 lastialusten tuki oli keskimäärin noin 351 000 euroa alusta kohden ja osuus bruttopalkoista 38 prosenttia. Matkustaja-alusten tuki oli vuonna 2011 keskimäärin noin 3,4 milj. euroa alusta kohden ja osuus merityöstä maksetuista bruttopalkoista noin 33,5 prosenttia.

Ellei miehistötukea koskevassa lainsäädännössä tapahdu muutoksia, määrärahaatarve kasvaa tukeen oikeutettujen alusten määrän lisääntyessä. Valtion talousarvioesityksen mukaan kauppa-alusluettelossa arvioidaan vuonna 2012 olevan 119 tuen piiriin kuuluvaa alusta, joista 106 on lastialuksia ja 13 matkustaja-aluksia. Hel-

mikuussa 2012 kauppa-alusluettelossa oli 112 tuen piiriin kuuluvaa alusta, joista 99 lastialusta ja 13 matkustaja-alusta.

Taulukko 11. Kauppamerenkulun tuki (Liikennevirasto 2011; Merenkululaitoksen tilinpäätökset, Valtion talousarvioesitykset).

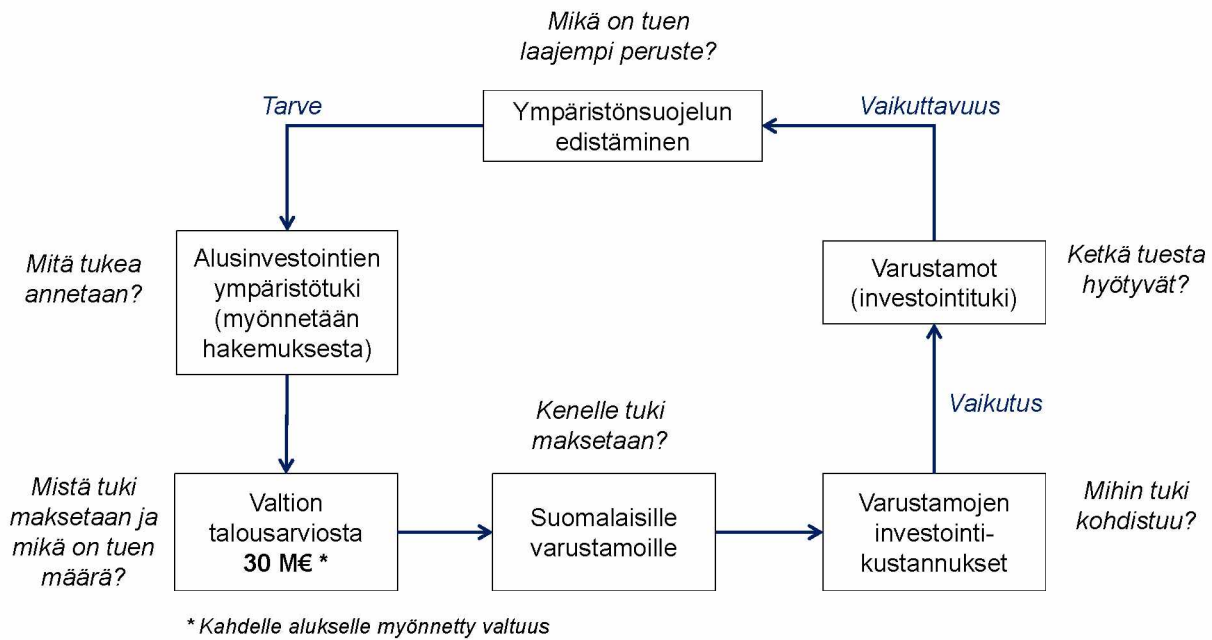
M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (ta)	2012 (tae)
Alusten kilpailukyvyyn parantaminen (aluksia kauppa-alusluettelossa)	61,0 (115)	60,1 (109)	60,7 (115)	88,2 (120)	86,5 (114)	77,4 (113)	84,2 (119)	86,4



Kuva 10. Kauppamerenkulun miehistötuen ominaisuudet.

Alusinvestointien ympäristötuki

Alusinvestointien ympäristötukea käytetään alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston asetuksen (946/2010) mukaisten valtionavustusten maksamiseen Suomeen rekisteröidylle laivanvarustustoimintaa harjoittavalle yritykselle. Vuonna 2010 myönnetyn 30 milj. euron valtuuden perusteella on tehty ehdolliset myöntöpäätökset avustuksesta kahden uusia polttoaineita käyttävän aluksen hankintakustannuksiin. Avustukset maksetaan alusten valmistumisen jälkeen.



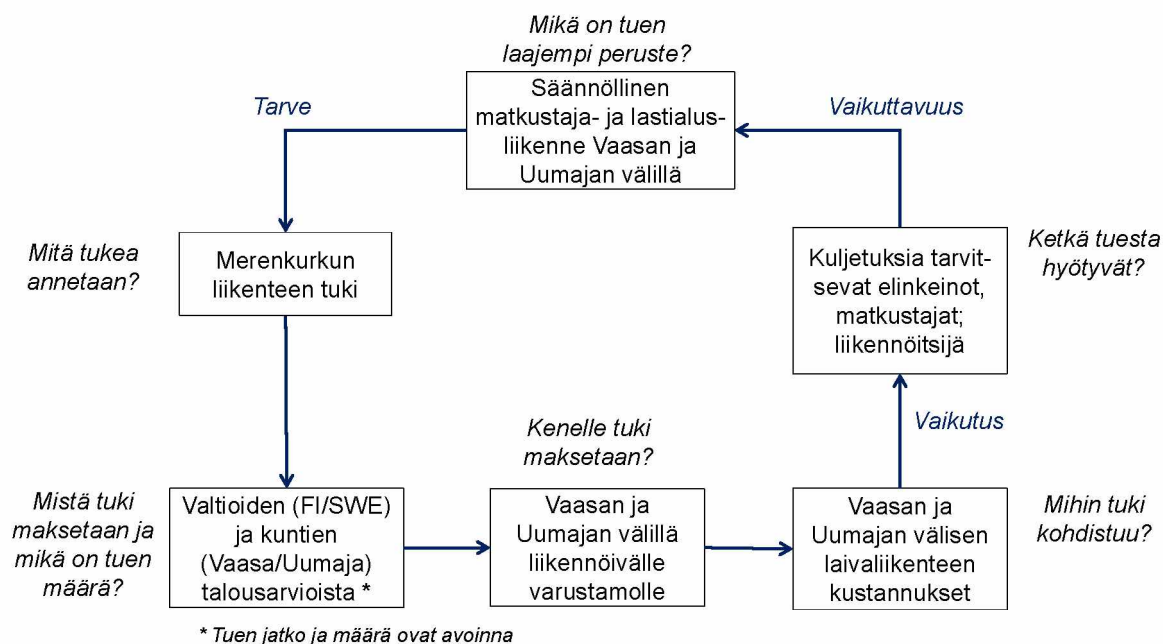
Kuva 11. Alusinvestointien ympäristötuen ominaisuudet.

Vaasa–Uumaja-laivaliikenne

Vaasa–Uumaja-laivaliikenne on toiminut valtioiden sekä Vaasan ja Uumajan kaupunkien tuen avulla vuodesta 2000 alkaen. Eri tahojen myöntämän tuen määrä on vaihdellut vuodesta toiseen. Aikaisemmin ilman suoraa tukea toiminut liikenne oli hetken pysähdyksissä verovapaan myynnin poistumisen aiheuttettua voimakkaan matkustajamäärien vähenemisen. Vuosien 2000–2011 aikana laivayhteyden toimintaa on rahoitettu yhteensä arviolta 10 milj. euron arvosta (mm. Merenkurkun neuvosto, www.kvarkenrådet.fi) ja Vaasan kaupunki on taannut laivayhtiön lainoja.

Linjaa liikennöinyt laivayhtiö anoi syksyllä 2011 alennuksia satamamaksuihin, mutta Uumajan ja Vaasan kaupungit kieltäytyivät (YLE Pohjanmaa 17.11.2011). Vaasan kaupunki kieltäytyi myös muista tukivaatimuksista, ja laivayhtiö haettiin konkurssiin marraskuussa 2011. Liikenteen on kuitenkin ilmoitettu jatkuvan helmikuuhun 2012 kunnes Suomen valtion kanta yhteyden tukemiseen selviää (YLE Pohjanmaa 20.1.2012).

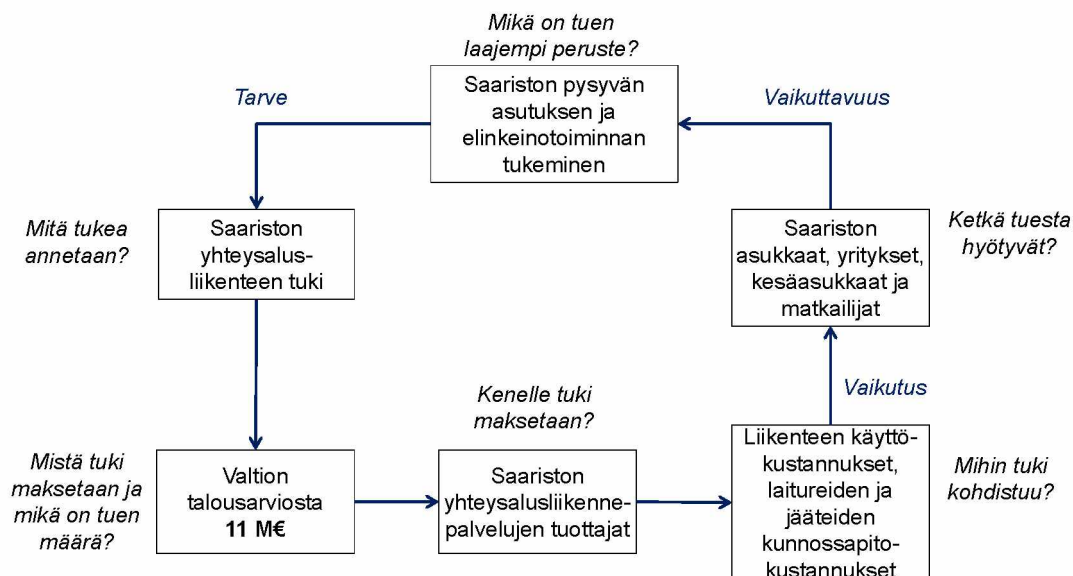
Marraskuussa 2011 liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän pohtimaan Merenkurkun liikenteen järjestämistä kestäväällä tavalla (LVM:n tiedote 21.11.2011). Maaliskuussa 2012 tukipaketti on toistaiseksi ratkaisematta. Merenkurkussa myös muut satamakaupungit ovat pohtineet säännöllistä laivaliikennettä Ruotsiin, mutta kaikki vaihtoehdot edellyttävät julkista rahoitusta.



Kuva 12. Merenkurkun liikenteen tuen ominaisuudet.

Saariston yhteysalusliikennepalvelut

Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista. Määräraha käytetään saariston yhteysalusliikennepalvelujen ja niihin liittyvien polttoaineiden ostoon, saariston yhteysalusliikenteen käyttämien laitureiden kunnostamiseen sekä yhteysalusliikennettä korvaavien yksityisluonteisten jätteiden kunnossapidon avustamiseen. Lisäksi määrärahasta saa myöntää avustuksia saariston kulkuyhteyksiä hoitaville liikenteenharjoittajille valtioneuvoston asetuksen (371/2001) mukaisin perustein. Valtion määräraha oli 8,7 milj. euroa vuonna 2010 ja 9,4 milj. euroa vuonna 2011. Vuodelle 2012 määräraha on valtion talousarvioesityksessä 11,0 milj. euroa. Käytännössä tuki kohdistuu tieliikenteen kulkuyhteyksien olemassaoloon.



Kuva 13. Saariston yhteysalusliikenteen tuen ominaisuudet.

3.4.2 Verotuet

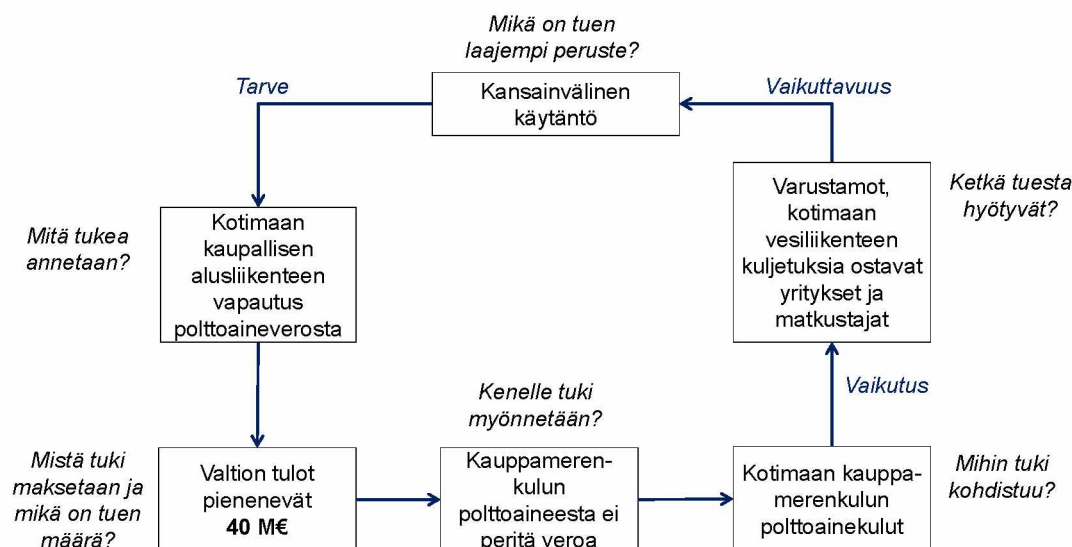
Polttoaineverotuksen poikkeama kotimaan kaupallisessa vesiliikenteessä

Polttoaineet, joita käytetään kotimaan kaupallisessa vesiliikenteessä, ovat verottomia ja huoltovarmuusmaksuttomia (Tullin Asiakasohje 21 / tammikuu 2011; Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994). Koska tämä verovapaus on säädöksissä ilmoitettu, se tulkitaan nyt verotueksi. Alhaisesti verotetun polttoöljyn käyttö huvialuksissa kiellettiin 1.1.2008 (Tullin Asiakasohje 27 / joulukuu 2007). Sen jälkeen huvialuksissa on voinut käyttää vain dieselöljyä. Taulukko 12 esittää arvion verotuen suuruudesta Suomen aluevesillä tapahtuvan kotimaan liikenteen osalta. Kansainvälisen vesiliikenteen polttoaineet ovat yleisesti valmiste- ja arvonlisäverottomia, joten polttoainekäyttöä ei määritetä tueksi.

Taulukko 12. Kotimaan kaupallisen vesiliikenteen polttoaineiden verotuki, milj. euroa.

M€	2009	2010	2011e	2012e
Kotimaan kaupallisen vesiliikenteen veroton polttoaine ⁽¹⁾	36	34	37	41

(1) Laskettu kotimaan kauppamerenkulun polttoainekulutusarvion (VTT/Lipasto) ja polttoöljyn nykyisen verokannan (Finlex) perusteella. Kotimaanliikenteen osuudeksi koko vesiliikenteen energiankulutuksesta arvioidaan 17 % (aiempien vuosien Lipasto-laskelmien perusteella).



Kuva 14. Kotimaan kaupallisen vesiliikenteen polttoaineen verotuen ominaisuudet.

Matkalippujen alennettu arvonlisäverokanta

Kotimaanliikenteen matkustaja-alusten matkalipun hinnoissa sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa (9 %); ks. tarkemmin luku 3.6.2. Ulkomaanliikenteen matkustaja-alusten matkalippujen hinnoissa ei peritä arvonlisäveroa laisinkaan, mutta koska käytäntö on kansainvälinen, sitä ei lasketa nyt tueksi.

Veroton matkailijamyynä

Veroton matkailijamyynä (tax free -myynä) lakkasi Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välisessä laivaliikenteessä vuonna 1999, lukuun ottamatta Ahvenanmaan kautta kulkevia reittejä. Suomen ja Viron välisillä laivamatkoilla veroton matkailijamyynä lakkasi Viron liittyttyä yhteisöön vuonna 2004.

Veroton matkailijamyynä on edelleen sallittua Ahvenanmaan kautta kulkevilla laiva-yhteyksillä. Vaikka Ahvenanmaa kuuluu osana Suomea Euroopan yhteisöön, ei Ahvenanmaa kuulu yhteisön arvonlisävero- eikä valmisteveroalueeseen. Tuoreita arvioita verotuen määrästä ei ole esitetty. VATT (2011) ei esitä verotukilaskelmaa sillä nojalla, että Ahvenanmaan välilliselle verotukselle ei määritelty vertailukohtaista normijärjestelmää. Verotuen todetaan kuitenkin selvästi olevan olemassa.

Tonnistoverotus

Varustamoiden on mahdollista vaikuttaa tuloksesta maksettavan veron määrään valitsemalla tuloverotuksen muodoksi tonnistoveron. Tonnistoverolain mukaan (476/2002) aluskuljetuksilla tehdyn nettotulon verotus suoritetaan alusten nettotoisuuden mukaan. Varustamoyhtiö sitoutuu 10 vuoden tonnistoverokauteen. Tonnistoveron piirissä olevan varustamon maksama tulovero olisi hyvin alhainen.

Toistaiseksi tonnistoveroa eivät ole ottaneet käyttöön kuin yksittäiset varustamot, ja siten tonnistoveron teho varustamoiden kilpailukyvyyn ylläpitämisessä on jäänyt olemattomaksi. Tonnistoveron ominaisuuksia ei ole pidetty riittävän houkuttelevina. Siksi tonnistoverolainsäädäntöä on muutettu (HE 231/2009 ja HE 151/2011). Euroopan komissio ei hyväksynyt ensimmäistä lainmuutosta sellaisenaan ja lakia onkin muutettu (91/2012) siten, että muutos tulee voimaan 1.3.2012.

3.4.3 Väylänpito, väylämaksu ja ulkoiset kustannukset

Suomen kauppamerenkulun väylien väylänpito sekä muiden valtion matalaväylien väylänpito kustannetaan valtion talousarviosta. Kauppamerenkulun väylänpidon, jäämurron, liikenteen ohjauksen sekä rannikon kauppamerenkulun väylien merenmittauksen kuluja vastaava määrä tuloja kerätään vesiliikenteen väylämaksulla. Muun väylänpidon rahoitus perustuu talousarvion määrärahoihin ilman vastineeksi määritettyä tulonlähdetä.

Vesiliikenteen väylämaksu on kauppamerenkulun aluksilta perittävä vero (väylämaksulaki 1122/2005). Veron perii tullihallitus. Väylämaksua peritään Suomen rannikolla sijaitsevien kauppamerenkulun väylien liikenteessä. Samalla maksulla voi vierailla useassa satamassa. Säännöllisesti vierailevat alukset saavat maksusta vapautuksen 30 käyntikerran jälkeen (vuositasolla laskettuna). Sisävesiliikenteen alukset on vapautettu väylämaksusta. Saimaan kanavan kautta kulkeville rannikon meriväyliä käytäville rahtialuksille myönnetään 50 prosentin väylämaksualennus. Vapautuksia myönnetään myös turisteja kuljettaville risteilyaluksille (jotka eivät ole säännöllisessä reittiliikenteessä).

Väylämaksun taso määritetään rannikolla sijaitsevien kauppamerenkulun väylien väylänpidon (ml. pääoman tuotto) sekä jäämurron kulujen perusteella. Tavoitteena on kerätä väylämaksutuloja kauppamerenkulun väylänpidon kuluja vastaava määrä. Eri vuosina tavoite toteutuu ali- tai ylijäämäisenä alusliikenteen määrästä ja toteutuneista väylänpidon kuluista riippuen (taulukko 13). Alijäämiin reagoidaan väylämaksun

muutoksella. Joulukuussa 2011 hallitus esitti väylämaksun korottamista ja korotus astui voimaan eduskunnan päätöksellä tammikuun alussa 2012.

Taulukko 13. Väylämaksun kustannusvastaavuus rannikon kauppamerenkulun väylillä (Merenkululaitoksen vuosikertomukset ja tilinpäätökset; Liikennevirasto 2011).

M€	2003	2005	2007	2008	2009	2010
<i>Tuotot</i>						
Väylämaksut	72,5	73,8	86,1	79,8	66,5	69,0
Muut tuotot	1,6	0,8	1,1	1,5	0,9	1,3
<i>Kulut</i>						
Erilliskustannukset	80,8	65,4	62,0	46,4	50,0	69,4
Osuus yhteiskustannuksista (sis. poistot ja korot)	3,2	3,5	3,2	19,3	19,8	15,2
Ylijäämä / alijäämä (-), M€	-9,9	5,7	22,0	15,2	-2,5	-14,3
Kustannusvastaavuus %	88,2	108,3	133,8	124,0	96,5	83,2

Rannikon kauppamerenkulun väylillä tapahtuvan luotsauksen kulut katetaan luotsausmaksulla ilman tukia (Saimaan luotsauksen tuesta erikseen alla). Luotsauspalvelun tarjonnasta vastaa valtion omistama yhtiö (Finnpilot Pilotage Oy).

Muiden kuin kauppamerenkulun väylien (ns. matalaväylät) väylänpidon kulut rannikolla olivat Liikenneviraston toimittamien tietojen mukaan 4,5 milj. euroa vuonna 2009. Sisävesien matalaväylien väylänpidon kulut olivat 5 milj. euroa. Lisäksi kuluja aiheutui pääasiassa veneilyä palvelevien sisävesien kanavien ylläpidosta ja käytöstä 6 milj. euroa. Matalaväylien ja kanavien kulut ovat vuositasolla arviolta yhteensä 15 milj. euroa (pois lukien Saimaan kanava sekä Saimaan syväväylästä, luotsaus ja jäänmurto).

Saimaan kanavan ja Saimaan syväväylästä ylläpidon sekä jäänmurron alijäämä kustannetaan talousarviovaroilla. Talousarviovaroilla katetaan lisäksi Venäjän puoleisen Saimaan kanavan aluevuokrasta se osa, jota Saimaan kanavan lupamaksutuotto ei kata, sekä muut Suomen ja Venäjän kesken sovitut Saimaan kanavaan liittyvät kulut. Uuden vuokrasopimuksen aikana kanavan käytön lupamaksulla pyritään kattamaan kolmannes aluevuokrauksen kustannuksista.¹⁰ Maksua peritään kaupalliselta liikenteeltä, ei huviveneiltä. Maksua korotettiin aiemmasta noin 30 prosenttia.¹¹ Saimaan kanavan ja Saimaan syvävälien väylänpidon kulut ovat olleet arviolta 10 milj. euroa/vuosi (mm. Liikenne- ja viestintäministeriö 2008; Merenkululaitos 2008; Salminen 2010). Uusi vuokrasopimus nostanee kuluja.

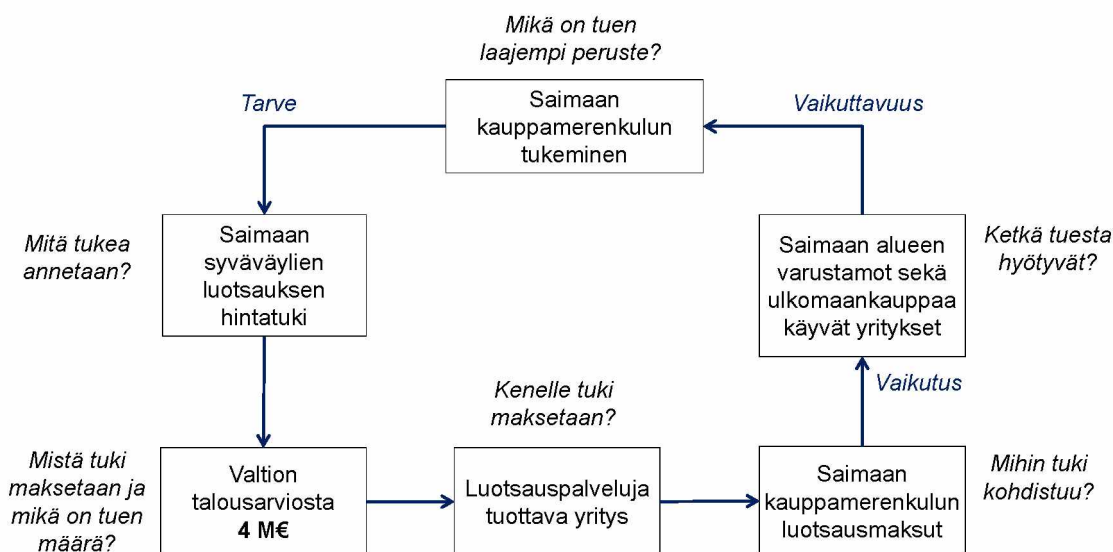
¹⁰ Tammikuussa 2012 ratifioitun uuden 50-vuotisen vuokrasopimuksen maavuokra nousee nelinkertaiseksi ollen 1,22 M€/vuosi vuodesta 2013 alkaen. Tämän lisäksi maksetaan muuttuvaa vuokraa, mikäli liikennemäärä alusten bruttovetoisuusluvulla mitattuna ylittää 1,5 milj. tonnia/vuosi. Vuokran taso tarkistetaan 10 vuoden välein. Lisäksi Suomen valtio kustantaa kanavan huoltotien ylläpidon ja hoidon. (LVM:n tiedote 17.1.2012; Hallituksen esitys uudesta vuokrasopimuksesta ja vastaavasta laista He 215/2010).

¹¹ Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 22.3.2012.

Saimaan alueen luotsauksen hintatuki on noin neljä miljoonaa euroa vuodessa (taulukko 14). Saimaan luotsausmaksutaso halutaan pitää noin 74 prosenttia alempana kuin yleinen luotsausmaksu (Valtion talousarvio; luotsauslaki 940/2003). Tämän johdosta liiketaloudellisesti kannattamattomaan Saimaan alueen luotsaukseen maksetaan hintatukea luotsauspalveluja tuottavalle yhtiölle.

Taulukko 14. Luotsauksen hintatuki (Valtion talousarvioesitykset).

M€	2008	2009	2010	2011 (ta)	2012 (ta)
Luotsauksen hintatuki	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2



Kuva 15. Luotsauksen hintatuen ominaisuudet

Hinnoittelemattomat ulkoiset kustannukset

Vesiliikenteen päästökustannukset Suomen aluevesillä ovat suuruusluokaltaan noin 123 milj. euroa vuodessa, josta noin 113 milj. euroa aiheutuu kauppamerenkulun päästöistä ja 10 milj. euroa huviveneilyn päästöistä. Koska kauppamerenkulun päästökustannuksiin verrattavissa olevia verotuloja ei ole, voidaan katsoa, että hinnoittelemattomia ulkoisia kustannuksia on edellä kauppamerenkululle mainittu määrä. Huviveneilyssä käytetystä polttoaineesta peritään valmisteveroja arviolta 48 milj. euroa vuodessa. Tuotot kattavat huviveneilyn päästökustannukset moninkertaisesti.

3.5 Lentoasemat ja lentoliikenne

3.5.1 Suorat tuet

Maakunnallisten lentoasemien ja lentoyhteyksien toiminta on usein taloudellisesti haastavaa matkustajien vähäisyyden vuoksi. Palveluja tuetaan paikallisin järjestelyin tukemalla lentoaseman toimintakustannuksia tai lentovuoroja, tai esimerkiksi osallistumalla lentoyhteyksien markkinointiin. Seuraavassa tästä esitetään esimerkkejä. Myös valtio osallistuu palvelujen ostoon osana julkisen liikenteen rahoitusta (ks. 3.6.1).

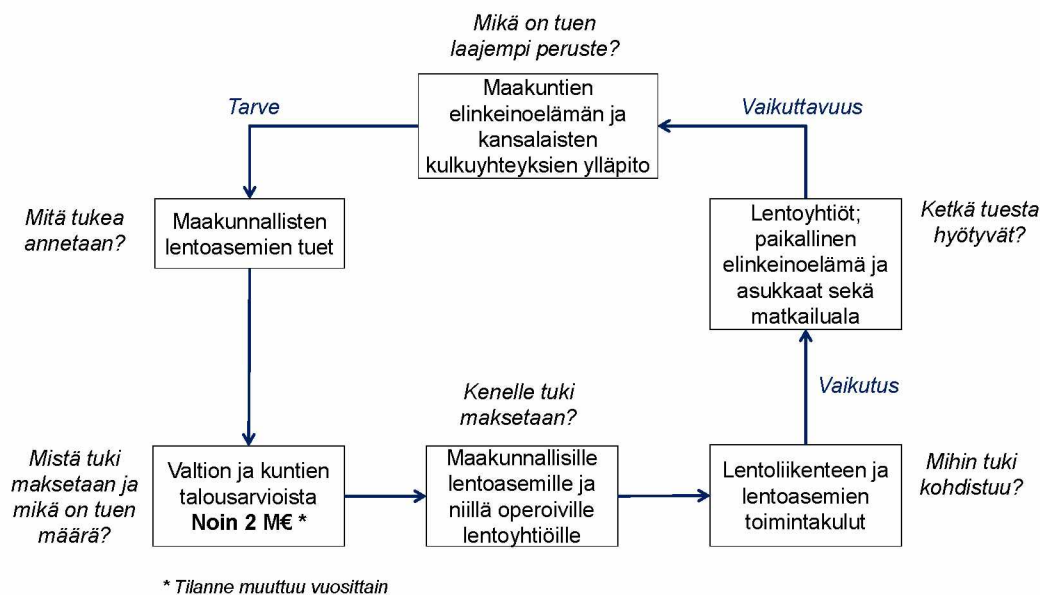
Seinäjoen lentoasema saa valtion rahoitusta. Aseman omistaa Rengonharjun säätiö (perustettu 1977), joka on osakaskuntien omistama ja osittain rahoittama. Säätiön hallintokuntia ovat Seinäjoki, Ilmajoki, Kurikka, Lapua ja Jalasjärvi (Muotio 2011). Lentoasemaa on viime vuosina kehitetty investoinnein yhteensä 10–15 milj. euron arvosta, josta kuntien osuus on ollut noin 5 milj. euroa ja loput on ollut valtion rahoitusta (Muotio 2011). Valtion tuki oli 2 milj. euroa vuodelle 2010, 2,7 milj. euroa vuodelle 2011 ja on 1,0 milj. euroa vuodelle 2012 (Valtion TAE 2012). Lukuihin sisältyy myös Mikkelin lentoaseman tukirahoitus samasta määrärahasta. Omistajakunnat ovat tukeneet lentoaseman toimintaa vuosina 2010–2011 ostamalla lippuja Finncomm -lentoyhtiöltä yli 1 milj. euron arvosta (Seinäjoki 680 000 euroa, Ilmajoki 170 000 euroa, Kurikka 160 000 euroa ja Lapua 50 000 euroa; YLE Uutiset Pohjanmaa sekä lehtitiedot). Lentolippujen ostoilla lennoille taattiin minimituotto (Muotio 2011).

Jyväskylän lentoaseman lentoyhteydet ovat hiipuneet matkustajamäärien vähenemisen vuoksi. Joulukuussa 2011 Jyväskylän Seudun Kehittämiskeskus Jykes Oy teki sopimuksen Flybe Finland Oy:n ja Estonian Airin kanssa päivittäisestä Jyväskylä – Helsinki -vuorosta sekä Tallinnan yhteyksien kehittämisestä (Kauppalehti 15.12.2011). Lentosopimusten arvo on yhteensä 600 000 euroa (kevättalvesta vuoden 2013 loppuun) ja lisäksi on varattu 150 000 euroa markkinointiin. Rahoituksesta vastaavat pääasiassa Jyväskylän kaupunki ja Keski-Suomen liitto, mutta muita julkisia tahoja on kutsuttu yhteistyöhön.

Savonlinnan lentoasemalle on lennetty liikenne- ja viestintäministeriön sekä seudun kuntien tukirahoituksen avulla vuodesta 2008 alkaen. Lennot ovat kulkeneet myös Varkauden kautta. Valtion rahoitus on ollut noin miljoona euroa vuodessa. Seudun kunnat kattavat sen jälkeen jäävän alijäämän. Mikäli valtion osuutta ei saada nostettua 1,6 milj. euron tasoon, ei kuntien rahoitus riitä alijäämien kattamiseen ja lentoliikenteen sopimukset on sanottava irti. Tästä odotetaan seuraavan lentoaseman lakautus. (Savonlinnan seudun kuntayhtymä 2011)

Oulun lentoaseman laajennustyöt vuosina 2009–2011 on rahoitettu monen tahon yhteistyönä. Hankkeen 21 milj. euron kustannusarviosta Finavia rahoittaa 9 milj. euroa, valtio 6 milj. euroa, Euroopan aluekehitysrahasto 4 milj. euroa ja Oulun seudun kunnat 2 milj. euroa (Kaleva 5.6.2008).

Kajaanin lentoaseman lentoliikennettä Tallinnaan on suunniteltu tuettavan Kainuun maakuntayhtymän ja Kainuun Etu Oy:n toimesta osallistumalla 150 000 eurolla Estonian Air -yhtiön kampanjakustannuksiin (Kainuun Sanomat 20.12.2011). Päätöstä tuesta ei ole tehty vielä tammikuussa 2012. Finnairin ilmoitettua, että lennot Kajaanin ja Helsingin välillä lakkaavat kannattamattomina, yhteysvälille etsittiin neuvotteluilla uusi lentoyhtiö alkuvuodesta 2012, eikä ratkaisuun tarvittu julkista tukea (YLE Kainuu 20.1.2012).



Kuva 16. Lentoliikenteen tukien ominaisuudet

3.5.2 Verotuet

Polttoaineverotuksen poikkeamat

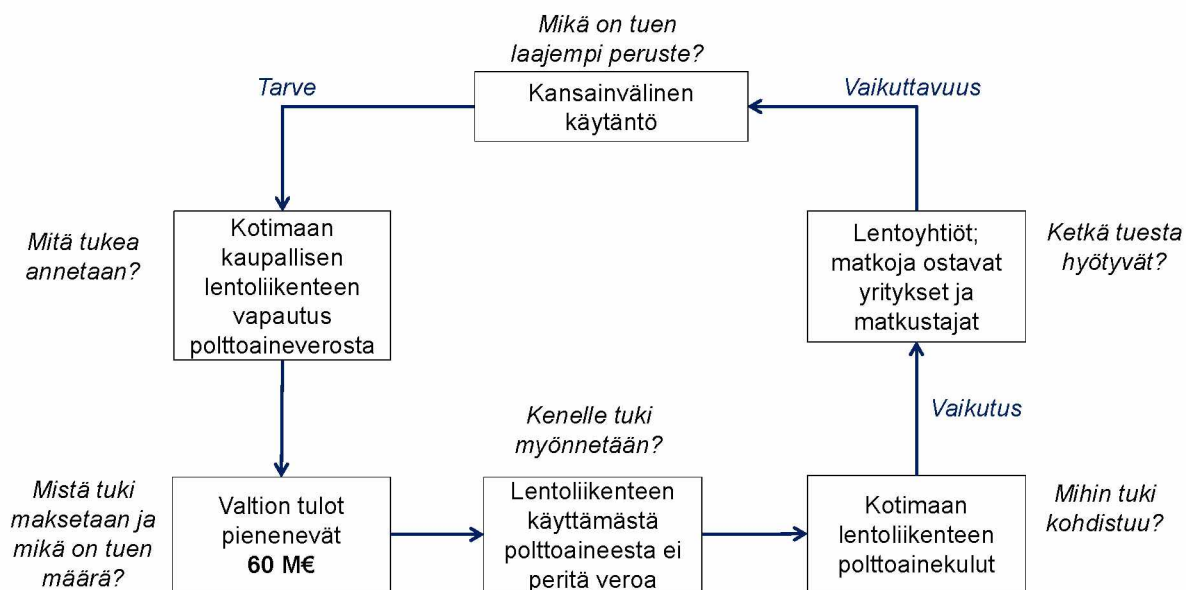
Verottomia ja huoltovarmuusmaksuttomia ovat polttoaineet, jotka käytetään lentoliikenteen polttoaineena muuten kuin yksityisessä huvi-ilmailussa (Tullin Asiakasohje 21 / tammikuu 2011; Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994). Siten kaikki kaupallinen siviili-ilmailu käyttää valmisteverotonta polttoainetta. Koska tämä verovapaus on säädöksissä ilmoitettu, tulkitaan se nyt verotueksi.

Taulukko 15 esittää arvion verotuen suuruudesta kotimaan lentoliikenteessä. Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineet ovat maailmanlaajuisesti valmiste- ja arvonnäisäverottomia, joten sitä ei lasketa nyt tueksi.

Taulukko 15. Kotimaan kaupallisen lentoliikenteen polttoaineverotuki, milj. euroa.

M€	2009	2010	2011e	2012e
Kotimaan lentoliikenteen veroton polttoaine ⁽¹⁾	60	61	62	63

(1) Laskettu Suomen kaupallisen ilmailuliikenteen polttoaineen kulutusarvion (VTT/Lipasto) ja lentobensiinin nykyisen verokannan (Finlex) perusteella.



Kuva 17. Kotimaan lentoliikenteen energiaverotuen ominaisuudet.

Matkalippujen alennettu arvonlisäverokanta

Kotimaanliikenteen matkalipun hinnoissa sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa (9 %) kuten kaikessa kotimaisessa henkilökuljettamisessa (ks. luku 3.6.2). Ulkomaanliikenteen matkalippujen hinnoissa ei peritä arvonlisäveroa, mutta koska se on kansainvälinen normi, ei sitä lasketa nyt tueksi.

Veroton matkailijamyynä

Taxfree -myynti (veroton matkailijamyynä) on sallittua EU:n ulkopuolelta / ulkopuolelta matkustaville. Se on poikkeus EU:n käytännöstä ja siten voidaan katsoa tueksi, mutta taustatietojen puute ei salli tuen määrän laskemista (vrt. Ahvenanmaan alusliikenne).

3.5.3 Lentoasemaverkko, lentoliikenteen maksut ja ulkoiset kustannukset

Finavia Oyj pitää yllä 25 lentoaseman verkostoa sekä lennonvarmistustoimintaa Suomen ilmatilassa. Finavia Oyj kattaa kaikki toimintakulunsa rahoituksen hankinta mukaan luettuna itsenäisesti. Lisäksi yhtiöön kohdistuu omistajan (valtion) asetta- ma tuottotavoite.

Verkostomallissa kaikkien lentoasemien sekä lennonvarmistusjärjestelmän kustannukset katetaan yhtenäiseen hinnoitteluun perustuvalla koko verkostosta kertyvällä tulovirralla (pääasialliset maksutekijät ovat laskeutumis- ja matkustajamaksut sekä reittimaksut). Lentoasemaverkoston kannattavat osat kattavat verkoston tappiollisten osien alijäämät. Sisäisiä subvention määriä ei ole mahdollista kuvata koska julkisesti on saatavilla vain koko yhtiön tason taloustiedot. Yleisesti kuitenkin tiedetään, että Helsinki-Vantaan lentoaseman tulot muodostavat ylijäämää, jolla maakunnallisten lentoasemien alijäämät katetaan. Tietävästi vain Oulun ja Tampereen lentoasemat tuottavat toimintakustannuksia vastaavan määrän tuloja. Toisaalta myös näiden lentoasemien laajennukset ovat vaatineet yhtiötasolla sekä ulkopuolisten tahojen avustuksella järjestettyä investointirahoitusta.

Verkostomallissa on syytä korostaa sitä tärkeää seikkaa, että pää lentoaseman runsaaseen tulonmuodostuskykyyn vaikuttaa maakuntien lentoyhteyksien kulku pää lentoaseman kautta. Syöttöliikenne mahdollistaa tulojen keräämisen kansallisella solmukohta-asemalla verrattuna siihen, että maakuntien kansainväliset yhteydet perustuisivat suoriin lentoihin.

Finavia Oyj myöntää tiettyjä alennuksia liikennemaksuihin. Reittikohtaisten aloituslennusten tavoitteena on edistää uusien liikenneyhteyksien syntymistä. Alennuksia myönnetään uusien reittien laskeutumis- ja matkustajamaksuihin säännöllisessä reittiliikenteessä (vähintään kaksi lentoa viikossa) ja yli viiden lennon tilauslentosarjoille (taulukko 16). Alennuksia myönnetään korkeintaan kolmeksi vuodeksi.

Taulukko 16. Liikennemaksujen aloituslennukset (Finavia Oyj).

<i>Helsinki-Vantaa</i>	<i>1. vuosi</i>	<i>2. vuosi</i>	<i>3. vuosi</i>
<i>Laskeutumismaksualennus</i>	<i>90 %</i>	<i>70 %</i>	<i>50 %</i>
<i>Matkustajamaksualennus</i>	<i>70 %</i>		
<i>Muut lentoasemat</i>			
<i>Laskeutumismaksualennus</i>	<i>90 %</i>	<i>70 %</i>	<i>50 %</i>
<i>Matkustajamaksualennus</i>	<i>70 %</i>	<i>50 %</i>	

Määräaikaisena toimenpiteenä Finavia Oyj alensi lentoasema- ja lennonvarmistusmaksuja 10 prosentilla alkaen 1.9.2009 ja jatkuen vuoden 2011 loppuun. Alennuksilla on haluttu parantaa lentoliikenteen toimintaedellytyksiä erityisesti kotimaassa. Alennusten on arvioitu olevan määrällisesti yhteensä 47 milj. euroa.¹² Vuoden 2012 maksuista on ilmoitettu neuvoteltavan lentoyhtiöiden kanssa loppuvuoden 2011 aikana, mutta alennusten ei luvata jatkuvan.

Tampereen–Pirkkalan ja Turun lentoasemilla maapalvelujen hinnoittelua on eriytetty Airpron alemman palvelutason erillisterminaaleissa.

Hinnoittelemattomat ulkoiset kustannukset

Lentoliikenteen päästöistä voidaan arvottaa vain hiilidioksidipäästöt, koska muille yhdisteille ei ole määritetty päästökustannuksia samalla systematiikalla kuin tie-, rautatie- ja vesiliikenteelle. Kotimaan lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen kustannukset ovat noin 10 milj. euroa vuodessa. Kaiken Suomen alueella tapahtuvan lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen kustannukset ovat noin 40 milj. euroa vuodessa. Lentoliikenteen melulle altistumisen kustannukset ovat tieliikenteen arvottamistavalla tarkasteltuna noin 5 milj. euroa vuodessa.

Päästö- ja melukustannuksiin verrattavissa olevia verotuksen muotoja ei lentoliikenteessä ole (lukuun ottamatta Finavian perimää vähäistä melumaksua). Vuoden 2012 alusta Euroopan yhteisön lentoliikenne on liitetty päästökaupan piiriin, jolloin hiilidioksidipäästöjen ulkoiset kustannukset voidaan katsoa sisäistyvän ainakin osittain.

¹² Tiedote 22.9.2010 Finavia Oyj sekä <http://www.finavia.fi/lentoyhtiöille/liikennemaksut>.

3.6 Julkisen liikenteen tuet ja matkakustannusten korvaukset

3.6.1 Suorat tuet

Liikennepalvelujen ostot

Julkisen liikenteen suora rahoitus koostuu valtion ja kuntien liikennepalvelujen ostoista, lipputuesta eli taksa-alennusten ostoista sekä sopimusliikenteen alijäämien korvauksista (taulukko 17).¹³ Suoran rahoituksen määrä on lisääntynyt 2000-luvulla kaikilla liikennemuodoilla. Kuntien rahoitus on kasvanut selvästi valtion rahoitusta enemmän. Vuonna 2009 rahoituksen kokonaismäärä oli 340 milj. euroa. Pääosa rahoituksen lisääntymisestä johtuu julkisen liikenteen palvelujen tuottamisen kustannusten noususta. Julkista liikennettä ei ole niinkään ostettu lisää vaikka se on liikennepolitiikan tavoite. Jatkossa avustumuotojen määrä kasvaa, kun valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista (124/2012) sallii myöntää tukea myös maksujärjestelmien sekä liikkumisen ohjauksen kehittämiseen.

Taulukko 17. Julkisen liikenteen suora rahoitus liikennemuodoittain 1997–2009, valtio ja kunnat yhteensä, milj. euroa (LVM 2011).

	Rauta- tie	Raitio- vaunu	Metro	Linja-auto			Taksi	Lento- liikenne	SL lautta	Yhteensä		
				Ostot	Lippu- tuet	Yht.				valtio	kunnat	Yht.
1997	55,1	3,9	0	126,2	12,6	138,9	0,7	0,5	1	77,5	122,5	200,1
1999	52,5	2	0	127,5	13,4	140,9	1,2	0	1,1	75,5	122,3	197,7
2001	55,2	5	0	137,5	16,8	154,3	1,5	0	1,5	77,2	140,3	217,5
2003	56,7	5	0	148,3	22,6	170,9	1,5	0,2	1,6	77,7	158,2	235,9
2005	54,5	2,4	0	157,6	25,5	183,2	1,3	0,8	2,3	83,4	161,0	244,4
2007	52,8	2,7	0	178,8	28,5	207,3	1,3	0	2,3	82,1	184,3	266,5
2009	59,3	10,9	0,3	225,0	38,1	263,1	1,8	1,7	2,6	95,6	244,1	339,7

Junien kaukoliikenteen ostot rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista. Ostoilla vastataan tarpeelliseksi arvioituihin alueellisiin ja valtakunnallisiin matkustustarpeisiin, kun palveluja ei pystytä järjestämään markkinaehtoisesti. Kemijärven yöjunaliikenteen ostolla tuetaan matkailua. Helsingin seudun lähiliikenteessä valtio ostaa liikenteen Helsinki–Karjaa ja Helsinki–Lahti välisiltä rataosuuksilta. Lähiliikenteen ostolla mahdollistetaan korkeampi palvelutaso kuin mihin suorat lipputulot antavat mahdollisuuden.

Määrärahan arvioitu käyttö valtion talousarvioesityksessä 2012 on:

- junien kaukoliikenteen osto 32,7 milj. euroa
- Kemijärven yöjunaliikenteen osto 1,2 milj. euroa
- junien lähiliikennepalvelujen osto 9,7 milj. euroa.

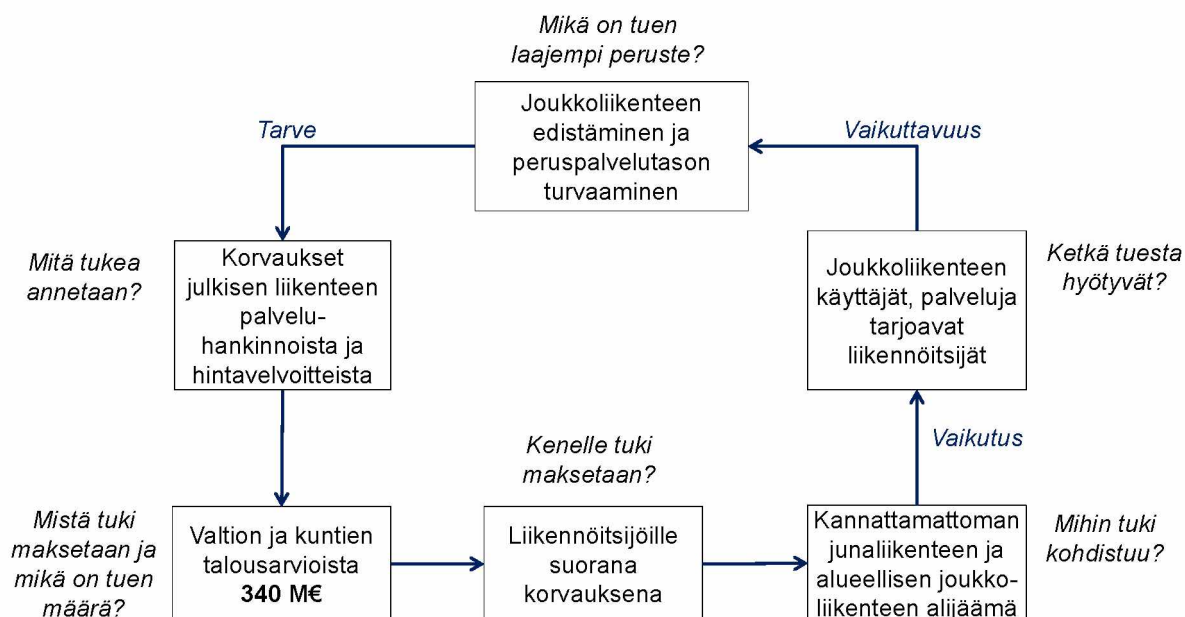
¹³ Julkisen liikenteen tukia käsitellään viimeisimmän tilastoinnin mukaisin määrityksin. 3.12.2009 voimaan tullut joukkoliikennelaki määrittelee tuet toisin kuin tässä esitetään. Aiemmin ostoina ja lipputuloina tilastoidut korvaukset ovat nykyisin sopimuskorvauksia ja hintavelvoitteiden korvauksia.

Lentoliikenteen ostot rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista. Lentoliikennettä voidaan ostaa paikkakunnille, joille matka-aika Helsingistä junalla on yli 3 tuntia. Savonlinnan ja Varkauden säännöllisen lentoliikenteen ostolla turvataan erityisesti elinkeinoelämälle tarpeellisia yhteyksiä. Myös paikalliset ja alueelliset tahot osallistuvat kyseisten liikenteiden rahoittamiseen vastaavalla summalla (valtion maksuosuus on enintään 50 prosenttia liikenteen ostokustannuksista). Määrärahan arvioitu käyttö valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2012 on 1,0 milj. euroa.

Alueellista ja paikallista julkista liikennettä rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön ja kuntien määrärahoista. Ostot kohdistuvat ensinnäkin maaseudun peruspalveluluonteiseen linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaan julkiseen liikenteeseen. Kuntien rahoitusta ja valtionavustusta kohdistetaan kaupunkimaisen paikallisliikenteen ostoihin ja kaupunkilippujen hintavelvoitteiden korvauksiin sekä palveluliikenteen ostoihin ja seutu- ja työmatkalippuihin. Valtion rahoitusosuus on enintään yhtä suuri kuin kunnan. Määrärahan arvioitu käyttö valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2012 on 41 milj. euroa.

Tilausajojen ostoja rahoitetaan puolustusministeriön määrärahoista. Ostoilla hankitaan kuljetuspalveluja asevelvollisille ja reserviläisille. Puolustusministeriön määrärahoissa tätä erää ei ole eritelty. Julkisen liikenteen suoritetilastossa rahoituksen määrä perustuu arvioon.

Suurten kaupunkien joukkoliikennetuki rahoitetaan pääosin näiden kuntien varoista. Rahoitus kohdistuu valtaosin linja-autoliikenteeseen, mutta Helsingissä myös juna-, raitiovaunu-, metro- ja Suomenlinnan lauttaliikenteeseen. Valtio avustaa Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen joukkoliikennettä edellyttäen, että rahoitus nostaa seutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisää joukkoliikenteen käyttöä ja markkinaosuutta sekä parantaa sen kilpailukykyä. Määrärahan arvioitu käyttö valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2012 on 10,3 milj. euroa.



Kuva 18. Julkisen liikenteen suoran rahoituksen ominaisuudet.

Matkakustannusten korvaukset

Valtion ja kuntien varoista maksetaan korvauksia koulumatkoista, sosiaalihuollon kuljetuksista ja kuljetuspalveluista sekä sairaanhoitoon ja kuntoutukseen liittyvistä matkoista. Korvaukset vaikuttavat julkisen liikenteen kysyntään ja sitä kautta pitävät yllä liikennöintipalveluja.¹⁴ Korvaukset muodostavat esimerkiksi taksi- ja linja-autoalan sekä ambulanssipalvelujen liikevaihtoista huomattavan osan.

Julkisen liikenteen piirissä olevia matkakustannusten korvauksia ovat:

- Kelan maksama koulumatkatuki ja sairausvakuutuslain mukaiset matkakustannusten korvaukset
- kuntien opetustoimen maksamat koululaistilaisajat ja koululaisliput
- kuntien sosiaali- ja terveystoimien maksamat matkakustannusten korvaukset, jotka perustuvat mm. sosiaalihuoltolakiin ja vammaispalvelulakiin
- puolustus- ja työministeriöiden korvaukset varusmiesten ja siviilipalvelusmiesten lomamatkoista.

Korvausten määrä on lisääntynyt 2000-luvulla huomattavasti, ja kaikilla liikennemuodoilla. Vuonna 2009 rahoituksen kokonaismäärä oli 522 milj. euroa (taulukko 18). Kuntien korvausten määrät ovat lisääntyneet selvästi valtion maksamia korvauksia enemmän. Osa korvausten lisääntymisestä johtunee yleisestä kustannustason noususta, jonka vuoksi kuljetuspalvelujen korvaaminen maksaa koko ajan enemmän. Korvausten lisääntymiseen vaikuttavat kuitenkin monet muutkin syyt. Esimerkiksi koululaiskuljetuksia on lisättävä kun lähikouluja lakkautetaan. Matkat sairaanhoitoon lisääntyvät väestön ikääntymisen myötä ja samalla sairaanhoidon palvelut siirtyvät keskittämisen vuoksi aiempaa kauemmaksi.

Taulukko 18. Julkisen liikenteen matkakorvausten kohdentuminen liikennemuodoittain ja kehitys 1997–2009, milj. euroa (LVM 2011).

	<i>Rautatie</i>	<i>Raitio- vaunu</i>	<i>Metro</i>	<i>Linja- auto</i>	<i>Taksi</i>	<i>Lento- liikenne</i>	<i>SL lautta</i>	<i>Yhteensä</i>		
								<i>Yht</i>	<i>valtio</i>	<i>kunnat</i>
1997	8,4	0,2	0,4	75,3	151,7	0,4	0	236,3	98,6	167,8
1999	9,8	0,1	0,4	83,7	173,4	0,3	0	267,8	85,8	182,0
2001	10	0,1	0,5	91,5	193,9	0,4	0	296,4	96,1	200,3
2003	14,1	1	1	123,8	215	0,5	0	355,5	104,1	251,4
2005	8,4	1,6	1,6	128,6	244	0,5	0	384,7	105,6	279,1
2007	8,5	1,8	1,9	140,4	287,5	0,5	0,1	440,6	130,5	310,0
2009	10,2	2,4	2,5	159,4	346,3	0,6	0	521,5	164,9	356,6

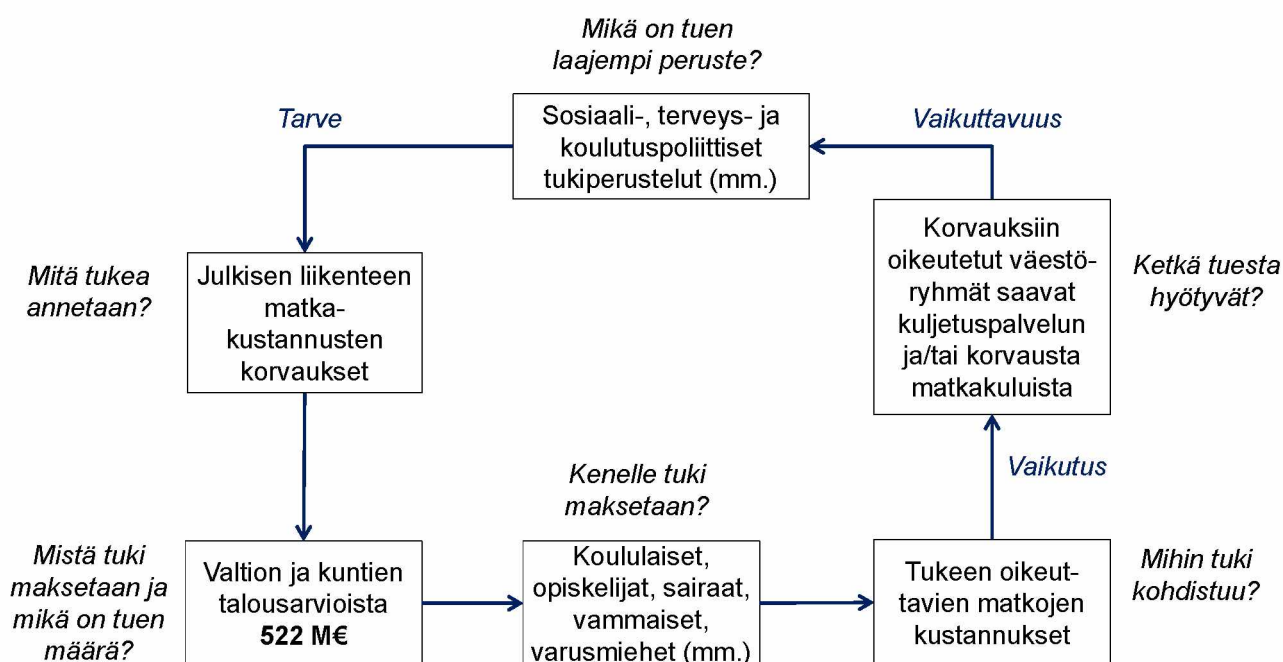
Kelan matkakorvauksia maksetaan julkisen liikenteen lisäksi myös oman auton käytöstä sekä ambulanssi-, invataksi-, paaritaksi- ja helikopterikuljetuksista. Vuonna 2011 näiden matka-korvausten summa oli noin 115 milj. euroa (taulukko 19).

¹⁴ Julkisen liikenteen tilastoinnissa suoraksi tueksi luetaan liikenteen ostot ja lipputuet. Siitä poiketen tässä raportissa suoriin tukiin luetaan myös matkakustannusten korvaukset luvussa 2 esitettyjen yleisten tukimääritelmien nojalla.

Taulukko 19. Kelan maksamia sairaanhoitokorvauksia eräiden kulkuneuvojen käytöstä. 2006–2011, milj. euroa (Kela 2011a ja 2011b).

Kulkuneuvo, M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Oma auto	15,7	16,4	16,7	16,9	16,2	16,1
Ambulanssi	56,2	59,6	63,4	67,3	67,8	70,0
Invataksi	10,0	12,2	13,7	16,5	20,2	24,2
Paaritaksi	0,6	0,7	1,1	1,5	2,1	3,5
Helikopteri	1,0	1,2	1,1	1,1	1,2	1,5

Edellä esitetyn lisäksi eri hallinnonaloilla maksetaan myös muita matkakustannusten korvauksia. Esimerkiksi vuonna 2009 työ- ja elinkeinovirastot maksoivat työpaikan hakemiseen liittyvää liikkuvuusavustusta yhteensä 3 milj. euroa (THL 2011). Työvoima- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla myönnetään tukia eräisiin merimiesten matkakustannuksiin merimieslain (423/1978), merimiesten vuosilomalain (433/1984) ja merityöaikalain (296/1976) nojalla. Liikenneviraston mukaan vuonna 2012 tähän on varattu 1,5 milj. euroa.



Kuva 19. Julkisen liikenteen matkakustannusten korvausten ominaisuudet.

3.6.2 Verotuet

Matkalippujen alennettu arvonlisäverokanta

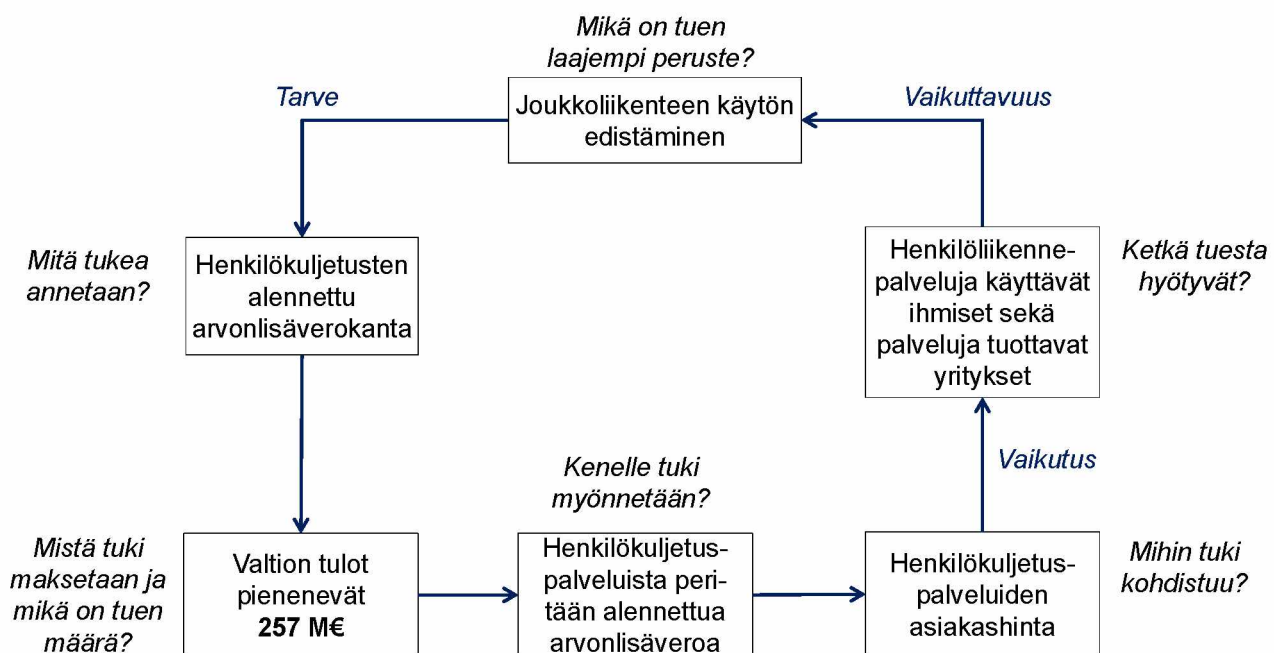
Kaikkiin kotimaanliikenteen henkilökuljetuspalveluihin sovelletaan yleisestä arvonlisäverokannasta (23 %) poikkeavaa alennettua arvonlisäverokantaa (9 %). Henkilökuljetuspalveluja tarjotaan juna-, linja-auto-, lento-, laiva- ja taksiliikenteessä sekä lisäksi erikoiskuljetuspalveluina esimerkiksi moottoriveneellä tai -kelkalla. Verotuki perustuu arvonlisäverolakiin (1501/1993), joka on mukautettu EU:n jäsenvaltioiden arvonlisäverotusta säätelevään direktiiviin (2006/112/EY). Suomessa kansallisella

päätöksellä matkalippuihin sovellettavan alennetun verokannan perusteluna on esitetty julkisen liikenteen tukeminen.¹⁵

Arvonlisäveroon kohdistuvat henkilökuljetusten verotuet ovat kansainvälisen liikenteen kotimaanosuus mukaan luettuna noin 220–260 milj. euroa (taulukko 20). Summa kattaa kaikki henkilökuljetusten kulkutavat, merkittävimpinä linja-auto, juna, lentokone ja taksi. Markkinaosuuksien perusteella arvioituna linja-autoliikenteen osuus tuesta on suurin.

Taulukko 20. Henkilökuljetusten arvonlisäveroon kohdistuvan verotuen suuruus vuosina 2009 ja 2010 ja arvio vuosista 2011 ja 2012, milj. euroa (VATT 2011).

M€	2009	2010	2011e	2012e
Henkilökuljetusten alv-alennus	218	234	247	252
Kansainvälisen linja-auto- ja junaliikenteen kotimaan osuuden verovapaus	4	5	5	5
Yhteensä	222	239	252	257



Kuva 20. Henkilökuljetusten arvonlisäverotuen ominaisuudet.

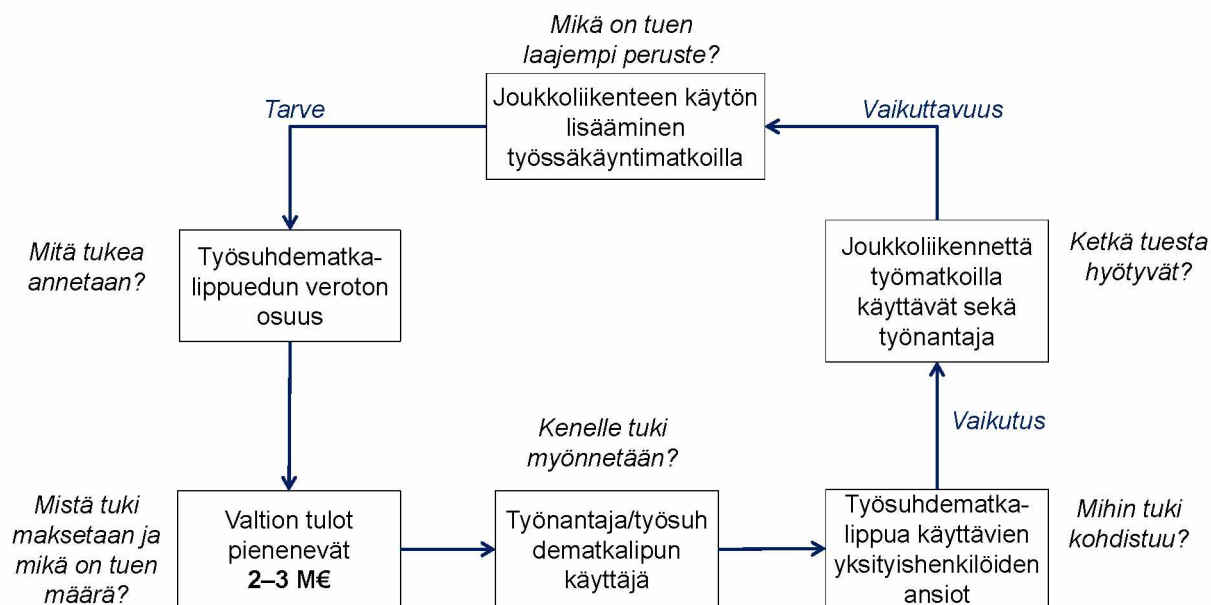
¹⁵ Ennen vuonna 1993 voimaan tullutta arvonlisäverolakia useat palvelut, kuten henkilöiden kuljetuspalvelut, olivat kokonaan verottomia. Aluksi joukkoliikenteen henkilökuljetuspalveluiden arvonlisäverokanta oli 6 %. Arvonlisäverokannan noston (8 prosenttiin) kompensoimiseksi valtionvarainvaliokunta esitti vuonna 1997 lisärahoitusta sekä joukkoliikenteen ostoihin että joukkoliikenteen kehittämiseen (VaVM 35/1997 vp - HE 111/1997 vp). Sittemmin alv-kantoja on muutettu valtion finanssipolitiikan tavoitteiden mukaisesti direktiivisääntelyn ehdoilla.

Työsuhdematkalippu

Työnantajan tarjoama työsuhdematkalippu on tuloverolain 1535/1992 64 §:ssä määritellyn mukaisesti verovapaa etu 300 euroon asti (vuositasolla laskettuna). Edelleen, työsuhdematkalippu on verovapaata tuloa 600 euron ylittävältä osalta 3 400 euroon asti. Verovapaan edun määrä on näin ollen enintään 3 100 euroa vuodessa. Työnantajan tarjotessa työntekijälle työsuhdematkalipun, jonka arvo on 600 euron ja 3 400 euron välillä, edun veronalainen osa on 300 euroa (Verohallinto).

Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuonna 2008 työsuhdematkalippua käytti 43 000 työntekijää ja verotulonmenetykset (valtion ja kunnan ansiotulovero, kirkollisvero ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu) olivat vuositasolla 1,5 milj. euroa. Edun kehittämisen yhteydessä arvioitiin, että vuotuinen verotulomenetys olisi kaksinkertaisella käyttäjämäärällä 4 milj. euroa ja 150 000 käyttäjällä 11 milj. euroa (Hallituksen esitys 133/2009 vp).

Työsuhdematkalipun suosio on sittemmin noussut nopeasti edun kehittämisen myötä. Vuonna 2010 HSL:n liikennealueella työsuhdematkalipun käyttäjiä oli yli 50 000 henkeä.¹⁶ Edun suosio lieenee lisääntynyt edelleen.



Kuva 21. Työsuhdematkalipun verotuen ominaisuudet.

3.7 Muita tukia

TEN-T-tuet

TEN-T-tuet ovat tarkoitettuja Euroopan yhteisön nimettyjen merkittävien liikenneverkkojen kehittämiseen. Tukea myönnetään kansallisten hakemusten pohjalta EU:n TEN- budjetista ohjelmakausittain. Sekä budjetin koko että rahoituksen prioriteetti-

¹⁶ Mm. HSL hallituksen kokouspöytäkirja 23.11.2010, Tilannekatsaus työsuhdematkalipusta.

teemat vaihtelevat tukikausittain. Tukea voi saada infrastruktuurin rakentamiseen, ohjausjärjestelmiin ja selvityksiin.

Suomen saamat tai Suomelle myönnetty TEN-tuet ovat olleet vuosille 1995–2013 yhteensä noin 258 milj. euroa (tilanne 1.7.2010; LVM:n seuranta). Tukea on saatu keskimäärin 14 milj. euroa/vuosi. Tuki on jakautunut liikenteen infrastruktuureissa erityyppisille hankkeille suhteellisen monipuolisesti, mutta liikennepoliittisten painopisteiden nojalla ratahankkeet ovat saaneet tukea ehkä hieman painokkaammin.

EAKR-tuet

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukia kohdentuu myös liikennehankkeisiin (Työ- ja elinkeinoministeriö). Suomen EAKR-tuet liikennehankkeisiin ovat ohjelmakaudella 2007–2013 olleet yhteensä 54,15 milj. euroa eli keskimäärin 7,7 milj. euroa vuodessa. Tuki jakautuu maakunnittain useisiin pieniin pääosin tie- ja ratahankkeisiin sekä niiden suunnittelu- ja selvitystehtäviin.

VR-koulutuskeskuksen tuki

Valtion talousarviossa (LVM:n momentissa) VR-koulutuskeskukselle on myönnetty vuosittain erillinen määräraha (841 000 euroa/vuosi). Periaatteessa määrärahaa voidaan myöntää muillekin yhteisöille rautatieliikenteen ammattikoulutuksen kustannusten kattamiseksi. Määräraha on melko vähäinen VR-koulutuskeskuksen toimintamenoihin nähden.

Lainarahoituksen korot

Valtion taloudenpidossa kaikki valtionhallinnon sektoreiden tekemien investointien lainarahoituksen korot katetaan yhteisistä verovaroista, budjetoimatta korkomenoja hallinnonalojen talousarvioihin. Käytäntö on yhtenevä kaikille sektoreille, mutta suuruusluokka vaihtelee. Tätä seikkaa ei nyt käsitellä liikennesektorin tukena. Tosin muista liikenteen infrastruktuurista poiketen Finavia Oyj maksaa lentoliikenteen infrastruktuuriin tehtäviin investointeihin hankkimiensa lainojen rahoituskulut täysimääräisesti.

Pääoman tuotto

Liikenteen infrastruktuureihin tehtävien pääomapanostuksen tuottovaatimusta käsitellään hallinnonalalla epäyhtenäisesti. Finavia Oyj kattaa lentoasemaverkon ja lennonjohtopalvelujen myynnistä saamallaan tuloilla myös pääoman tuottovaatimuksen, joka määräytyy varta vasten määritetyn korkotekijän mukaan. Myös kauppamerenkulun väyläveron tason määrittelyssä otetaan huomioon kattamaan pääoman tuottovaatimus. Tieverkon ja rataverkon pääomakulut katetaan valtion varoin. Radanpidon taloudellisissa tarkasteluissa pääoman korko tosin esitetään laskennallisena tietona, vaikkei sitä oteta huomioon ratamaksun määrittelyssä. Tienpidon taloudellisissa tarkasteluissa pääoman korko useimmiten ohitetaan kokonaan. Kattamaton pääoman tuottovaatimus voidaan tulkita tueksi. Siksi tämän työn kustannusvastaavuustarkasteluissa on otettu huomioon eri infrastruktuureihin sitoutuneiden pääomien koron käsittely. Tieverkkoon sitoutuneelle pääomalle on muodostettu laskennallinen korkokulu yhtenäisyyden vuoksi.

4 Tukien yhteenveto ja arviointi

4.1 Suorat tuet ja verotuet

Tieverkolla ja tieliikenteessä suoria tukia ja verotukia oli vuosien 2009/2010 tietojen perusteella arvioituna vuositasolla yhteensä noin kaksi miljardia euroa (taulukko 21). Suoria tukia oli noin 800 milj. euroa ja verotukia noin 1,2 mrd. euroa.

Lähes kaikki tuet kohdentuivat matkustamiseen tai kuljetuksiin. Tieverkkoon kohdistuu suoria tukia suhteellisen vähän lähinnä yksityisteiden valtionavustusten sekä TEN- ja EAKR -tukien muodossa (taulukko 25). Kuntien maksamia yksityisteiden tukia ei nyt kartoitettu.

Suurin tuki muodostuu dieselöljyn polttoaineveron verotuen ja käyttövoimaveron verosanktion kokonaisuudesta. Verotuki oli nettomääräisesti noin 685 milj. euroa vuodessa ennen dieselöljyn veron korotusta ja käyttövoimaveron alennusta vuonna 2012, jolloin verotuen määrä aleni arviolta noin 600 milj. euroon.

Toiseksi suurin tukierä oli taksiliikenteellä tehtyjen matkojen matkakustannusten korvaukset 347 milj. euroa. Näillä korvauksilla on pääosin sosiaalisia perusteita. Kolmanneksi suurin erä oli linja-autoliikenteen suora joukkoliikennetuki 263 milj. euroa.

Neljänneksi suurin erä oli yksityisautoilun ja linja-autojen arvioitu osuus kodin ja työpaikan välisten matkojen matkakuluvähennyksistä koituvasta valtion ja kuntien verotulon alenemisesta noin 240 milj. euroa. Yksityisautoilun osuus tuesta on selvästi linja-auton käyttöä suurempi.

Merkittävän suuruisia tukierä ovat edellisten lisäksi sosiaalisin perustein maksettavat matkakustannusten korvaukset linja-autoissa tehdyillä matkoilla, autoveron alennukset ja verovapaudet sekä linja-autolippujen ja taksimaksujen alennettu arvonlisäverokanta.

Yksityisautoiluun ja kuorma-autoihin kohdistuvat tuet (ajoneuvoveron ja polttoaineveron verotuki, matkakuluvähennykset sekä autoveron alennukset ja vapautukset) olivat yhteensä noin miljardi euroa. Julkiseen liikenteeseen kohdistuvat taksien ja linja-autojen suora rahoitus, matkakustannusten korvaukset, matkakuluvähennykset, alv-alennus sekä julkisen liikenteen osuus muista tuista olivat myös yhteensä noin miljardi euroa. Julkisen liikenteen elinkeinoille (linja-auto- ja taksirytykset) tukien merkitys on suuri. Osa tuista perustuu julkisen liikenteen edistämiseen ja osa sosiaaliin perusteisiin.

Taulukko 21. Tieverkko ja tieliikenne – tukien yhteenveto (2009/2010).

<i>Suorat tuet</i>	<i>M€</i>	<i>Huomautuksia</i>
<i>Taksi – matkakustannusten korvaukset (2009)</i>	<i>346,3</i>	<i>-</i>
<i>Taksi – suora joukkoliikennerahoitus (2009)</i>	<i>1,8</i>	
<i>Linja-auto – suora joukkoliikennerahoitus (2009)</i>	<i>263,1</i>	<i>-</i>
<i>Linja-auto – matkakustannusten korvaukset (2009)</i>	<i>159,4</i>	<i>-</i>
<i>Yksityisteiden valtionavustus (2010)</i>	<i>23,0</i>	<i>2012: 8 M€</i>
<i>Alueellinen kuljetustuki (2010)</i>	<i>5,0</i>	<i>Tukikausi 2007–2013</i>
<i>Yhteensä, suorat tuet</i>	<i>798,6</i>	<i>-</i>
<i>Verotuet</i>	<i>M€</i>	<i>Huomautuksia</i>
<i>Ajoneuvoveron ja polttoaineverojen verotuet (2010)</i>	<i>685,0</i>	<i>Netto. Tuki pieneni 2012.</i>
<i>Asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen vero- vähennys – yksityisauton ja linja-auton osuus (2010)</i>	<i>240,0</i>	<i>80 % koko tuesta. ¹</i>
<i>Autoveron verotuki (2010)</i>	<i>111,5</i>	<i>-</i>
<i>Linja-auton matkalippujen alennettu alv (arvio)</i>	<i>95,6</i>	<i>40 % koko verotuesta²</i>
<i>Taksimaksujen alennettu alv (arvio)</i>	<i>81,3</i>	<i>34 % koko verotuesta²</i>
<i>Yhteensä, verotuet</i>	<i>1 213,4</i>	<i>-</i>

¹Arvioitu työssäkäyntimatkojen kulkutapajakauman mukaan (Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus 04–05; www.hlt.fi). ²Arvioitu julkisen liikenteen liikevaihto-osuuden mukaan.

Rataverkkoon ei kohdistu suoria tukia lukuun ottamatta vähäisiä TEN- ja EAKR-tukia (taulukko 25) sekä hankekohtaisia kaupunkiraitteiden valtionavustuksia (ei esitetty yhteenvedoissa). Rautatieliikenteeseen (junan käyttöön) kohdistuu sen sijaan julkisen liikenteen tukia, arvonlisäverotukea, energiaverotukia sekä työssäkäynnin matkakuluvähennyksiä.

Tukia oli vuosien 2009/2010 tietojen mukaan arvioituna vuositasolla yhteensä 210 milj. euroa. Energiaverotuksen tuet ovat merkittäviä ottaen huomioon, että ne kohdistuvat käytännössä kahteen yritykseen (VR-Yhtymä sekä Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL).

Kutakuinkin kaikki junan, metron ja raitiovaunun käyttöön kohdistuvat tuet perustuvat tavalla tai toisella julkisen liikenteen ja raideliikenteen suosimiseen liikennepolitiikassa. Sosiaalisin perustein määräytyviä matkakustannusten korvauksia kohdentuu myös raideliikenteeseen.

Taulukko 22. Rataverkko ja rautatieliikenne (ml. raitiotie ja metro) – Tukien yhteen-
veto (2009/2010).

Suorat tuet	M€	Huomautuksia
Suora joukkoliikennerahoitus (2009)	70,5	-
Matkakustannusten korvaukset (2009)	15,1	-
Yhteensä, suorat tuet	85,6	-
Verotuet	M€	Huomautuksia
Asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen vero- vähennys – junan käytön osuus (2010)	60,0	Koko tuesta 20 %. ¹
Sähkö- ja polttoaineveron tuet (2010)	26,4	-
Matkalippujen alennettu arvonnäisävero	40,6	Koko verotuesta 17 %. ²
Yhteensä, verotuet	127,0	-

¹Arvioitu työssäkäyntimatkojen kulkutapajakauman mukaan (Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus 04-05; www.hlt.fi). ²Arvioitu julkisen liikenteen liikevaihto-osuuden mukaan.

Kauppamerenkulun väylänpidon ja kauppamerenkulun tuet ovat vuoden 2010 tilanteessa jonkin verran yli 100 milj. euroa (taulukko 23). Merkittävin erä on kauppa-alusten miehistön palkkauskulujen tuki. Toiseksi suurin erä on laskennallisesti määritetty kotimaan kaupallisen alusliikenteen polttoaineiden verotuki. Veroton matkailijamyynä Ahvenanmaan kautta kulkevilla laivayhteyksillä on oletettavasti merkittävä tuki, mutta sen määrää ei ole arvioitu. Myöskään kesäisin tapahtuvan risteilyliikenteen matkalippunmyynnin alv-alennusten määrää ei ole arvioitu. Väylästäön kohdistuvia tukia on lähinnä Saimaan syväväylästäöllä, jonka lisäksi on vähäisiä TEN- ja EAKR -tukia (taulukko 25).

Taulukko 23. Kauppamerenkulun väylät ja kauppamerenkulku – Tukien yhteen-
veto (2010).

Suorat tuet	M€	Huomautuksia
Kauppa-alusten miehistötuki (2010)	77,4	Tuen tarve on kasvanut
Saimaan syväväylien luotsaus (2010)	4,2	-
Vaasa-Uumaja-alusliikenne	n.a.	Tuen määrä on vaihdellut eri vuosina; jatko auki.
Alusinvestointien ympäristötuki	-	Valtuus 30 M€ toteutuu alusten valmistuessa
Yhteensä, suorat tuet	85,6	-
Verotuet	M€	Huomautuksia
Polttoaineveron tuki (2010)	34,0	Kotimaan liikenne
Kotimaan risteilyliikenteen matkalippujen alv- tuki	n.a.	Ei arvioitu.
Veroton matkailijamyynä (Ahvenanmaan liikenne)	n.a.	Ei arvioitu.
Yhteensä, verotuet	34,0	-

Lentoliikenteen infrastruktuuriin kohdistuu jonkin verran tukia valtion ja kuntien toimesta tiettujen paikkakuntien lentoasemilla (taulukko 24; pl. kuntien tuet). Lentolippujen ostoilla ja muilla toimilla tuetaan tiettävästi määrällisesti enemmän itse lentoliikennettä maakunnissa. Kuntien tukia ei ole nyt yritetty laskea yhteen niiden jatkuvan vaihtelun vuoksi.

Lentoliikenteen merkittävimmät tuet ovat matkalippujen arvonlisäverotuki sekä laskennallinen kotimaanliikenteen polttoaineverotuki. Tukien kokonaismäärä on yli 90 milj. euroa vuodessa. Veroton matkailijamyynti EU:n ulkopuolisessa liikenteessä on tiettävästi merkittävä tuki, mutta sen määrää ei ole arvioitu.

Taulukko 24. Lentoasemaverkko ja lentoliikenne – Tukien yhteenvedo (2009/2010).

<i>Suorat tuet</i>	<i>M€</i>	<i>Huomautuksia</i>
<i>Lentoasemien toiminnan tuet – valtio (2010)</i>	<i>2,0</i>	<i>Sis. Seinäjoki ja Mikkeli, muista ei tarkkaa tietoa.</i>
<i>Lentoliikenteen ostot – valtio (2009)</i>	<i>1,7</i>	<i>Kuntien tukitilanne vaihtelee vuosittain.</i>
<i>Yhteensä, suorat tuet</i>	<i>3,7</i>	<i>-</i>
<i>Verotuet</i>	<i>M€</i>	<i>Huomautuksia</i>
<i>Polttoaineveron tuki (2010)</i>	<i>61,0</i>	<i>Kotimaan liikenne</i>
<i>Lentolippujen alv-tuki</i>	<i>21,5</i>	<i>Kotimaan liikenne¹</i>
<i>Veroton matkailijamyynti</i>	<i>n.a.</i>	<i>Ei arvioitu.</i>
<i>Yhteensä, verotuet</i>	<i>82,5</i>	<i>-</i>

¹Arvioitu julkisen liikenteen liikevaihto-osuuden mukaan.

Liikennejärjestelmää tuetaan vielä muillakin tavoilla (taulukko 25). Infrastruktuureja tuetaan EU-tuin (TEN-T- ja EAKR-tuet) ja tiettäjä eri infrastruktuurien välisiä palveluja tarjotaan valtion rahoituksella (esimerkiksi yhteysalusliikennepalvelut). Työsuhdematkalippujen tuen jakautumista eri julkisen liikenteen muotojen kesken ei ole arvioitu. Tässä esitetystä koosteesta puuttuu lisäksi useita epäsäännöllisesti myönnettäviä erillistukia (mm. kaupunkien liikenneinfrastruktuurihankkeiden valtionavut) ja pienimuotoisia yksittäisiä tukia (mm. tietyt matkakustannusten korvaukset).

Taulukko 25. Yhteiset kohdentamattomat tuet (2010).

<i>Suorat tuet ja verotuet</i>	<i>M€</i>	<i>Huomautuksia</i>
<i>Saariston yhteysalusliikennepalvelut (2010)</i>	<i>8,7</i>	<i>Palvelee tieliikennettä.</i>
<i>TEN-T-tuet (keskimäärin per vuosi)</i>	<i>14,0</i>	<i>Vaihtelee tukikausittain</i>
<i>EAKR-tuet (keskimäärin per vuosi)</i>	<i>7,7</i>	<i>Vaihtelee tukikausittain</i>
<i>Työsuhdematkalippu (arvio 2010)</i>	<i>2,0</i>	<i>Suosio lisääntyy</i>
<i>Yhteensä</i>	<i>32,4</i>	<i>-</i>

Suorat tuet ja verotuet voidaan koostaa yhteen ja ryhmitellä hallinnonalojen budjettivastuun ja tukinimikkeiden sekä liikennemuotojen mukaisesti (kuva 22). Suurin osa liikennejärjestelmän tuista on verotukia (noin 1,5 mrd euroa), jotka alentavat valtion ja kuntien verotuloja. Se kompensoidaan keräämällä enemmän muita veroja. Kuntien yhteenlasketut suorat tuet (yli 600 milj. euroa) ovat suurimpi erä kuin liikenne- ja

viestintäministeriön sekä muiden ministeriöiden yhteenlasketut suorat tuet (370 milj euroa).

Autojen hankinnan ja käytön verotuet yhdessä tieliikenteeseen kuuluvan julkisen liikenteen (linja-autot ja taksit) suorien tukien ja verotukien kanssa nostavat tienkäyttäjien tuet kokonaismäärältään liikennemuodoista suurimmaksi. Se tosin vastaa tieliikenteen osuutta liikenteen markkinoista. Raideliikenteen tuet ovat noin kymmenesosa tieliikenteen tuista, mutta myös markkinaosuus on vastaavasti pienempi. Vesiliikenteen lentoliikenteen tuet ovat tässä tehtyjen rajoitusten ehdoilla arvioituna samaa suuruusluokkaa.

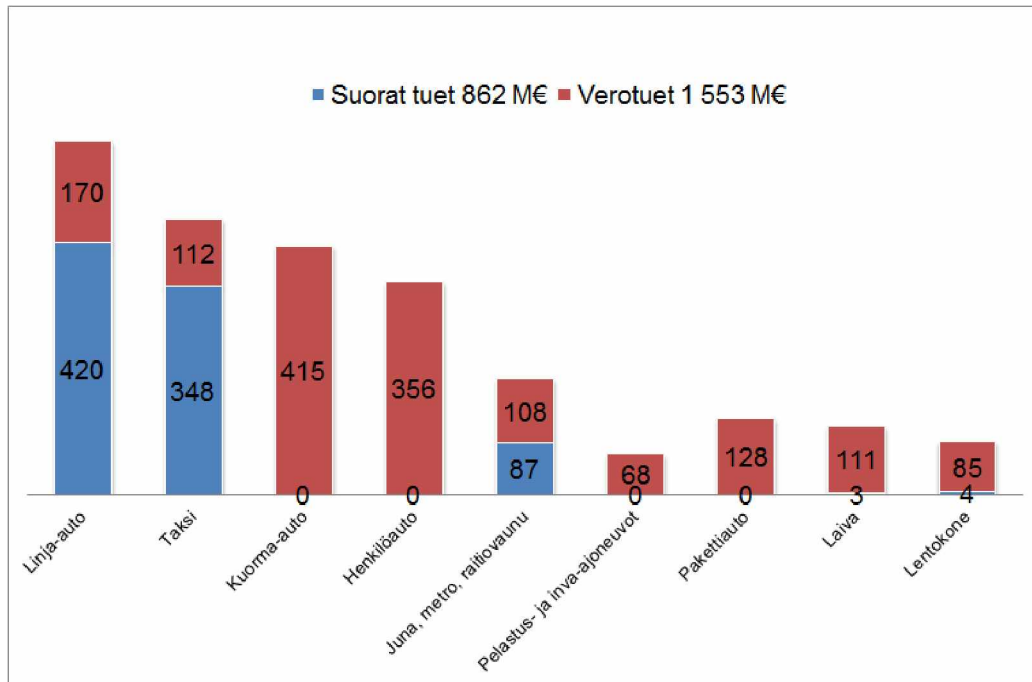
		Tie- liikenne	Raide- liikenne	Vesi- liikenne	Lento- liikenne
Liikenne- ja viestintäministeriön määrärahat 199 M€	Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut 173 M€	53 M€	43 M€	77 M€	
	Valtionavustukset liikenneverkkoihin 26 M€	24 M€			2 M€
Muiden ministeriöiden määrärahat 170 M€	Työllisyys- ja yritys-tuet 5 M€	5 M€			
	Matkakustannusten korvaukset 165 M€	157 M€	6 M€		2 M€
Valtion ja kuntien verotulojen alenema 1 463 M€	Matkalippujen alennettu arvonlisävero 240 M€	177 M€	41 M€		22 M€
	Henkilöverotuksen matkakulu-vähennykset 300 M€	240 M€	60 M€		
	Polttoaineverojen verotuet 806 M€	685 M€	26 M€	34 M€	61 M€
	Auto- ja ajoneuvoverojen verotuet 117 M€	117 M€			
Kuntien määrärahat 602 M€	Liikennepalvelujen ostot 245 M€	213 M€	28 M€	3 M€	1 M€
	Matkakustannusten korvaukset 357 M€	346 M€	10 M€		1 M€
		2 017 M€	214 M€	114 M€	89 M€

Kuva 22. Tukien yhteenveto tiliviraston, tuen tyyppin ja liikennemuodon mukaan (2010).

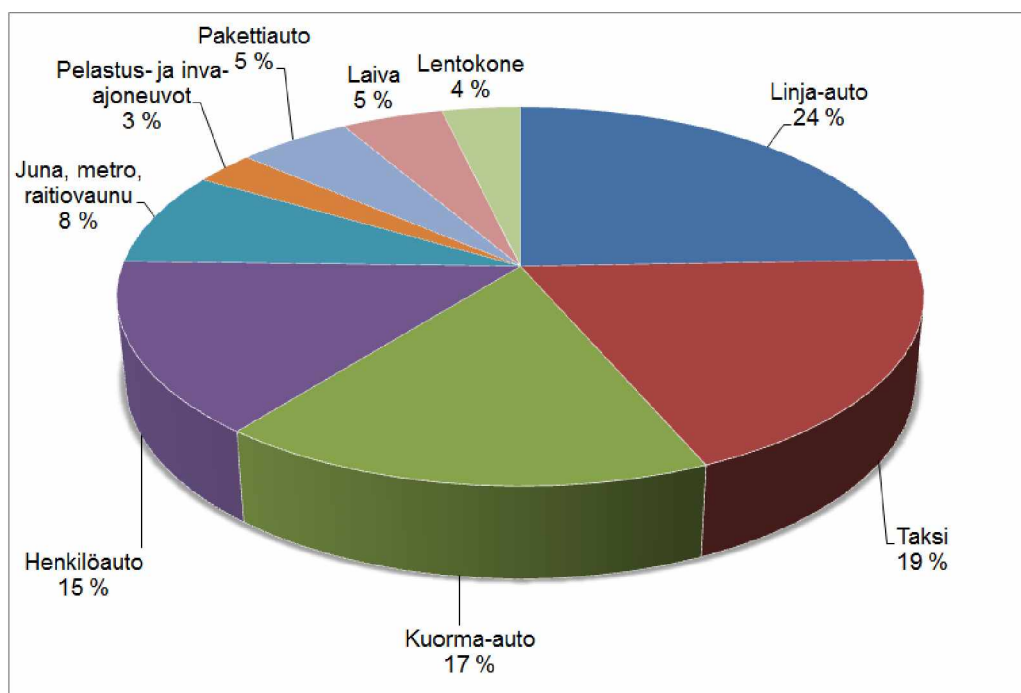
Liikennejärjestelmän tuista merkittävin tukimuoto on verotuki, eli verotukseen monissa eri kohdin tehdyt huojennukset tai alennukset (käyttövoimaveron verosanktiosta riippumatta). Verotusta on huojennettu normitasoon nähden ajoneuvojen hankinnassa, polttoaineiden verotuksessa, liikkumiseen liittyvissä matkakulujen vero-vähennysoikeuksissa sekä matkalippujen arvonlisäveroissa. Julkisen liikenteen suorat tuet ovat liikennejärjestelmän toiseksi suurin tukimuoto. Julkisen liikenteen suorista tuista kuitenkin merkittävä osa kohdistuu sosiaalisin perustein maksettaviin matkakustannusten korvauksiin.

Suorien tukien ja verotukien määrää voidaan verrata kohdentumisen mukaan liikennevälineittäin (kuvat 23 ja 24). Linja-autojen ja taksien käyttö on eniten tuettua suorien tukien määrällä mitattuna, ja myös näiden elinkeinojen liikevaihdossa tukien merkitys on suuri. Verotuissa dieselajoneuvojen ja dieselpolttoaineen verojärjestelmän

ominaisuudet nostavat kuorma-autot tukien kärkeen. Henkilöautojen verotuissa on dieseliin liittyvän tuen lisäksi mukana työssäkäynnin matkakuluvähennysten osuus. Verotuet kohdentuvat kaiken kaikkiaan laajemmalle ja tasaisemmin eri kulku- ja kuljetusmuodoille kuin suorat tuet.



Kuva 23. Suorat tuet ja verotuet yhteensä liikennevälineen mukaan (2010).



Kuva 24. Liikennevälineiden osuus suorien tukien ja verotukien kokonaismäärästä (2010).

4.2 Kustannusvastaavuustarkastelut

Tässä luvussa kootaan yhteen infrastruktuuripalvelujen tuottamisen kulujen, liikenteen hinnoittelun tuottamien tulojen ja ulkoisten kustannusten tiedot väylätyypeittäin ja liikennemuodoittain, ja tarkastelua täydennetään liikennejärjestelmän tuilla. Liikennejärjestelmän eri osien kustannusvastaavuutta ei tiettävästi ole aiemmin tarkasteltu tällä tavalla. Tarkastelutavan kehittäminen ja jatkokäyttö liikennepolitiikan pohdinnoissa edellyttää laajaa arviointia ja tarkastelutavan yleistä hyväksyntää.

Tieliikenteen verotuottojen, tienpidon kulujen, tieliikenteen tukien ja ulkoisten kustannusten vertailusta (taulukko 26) havaitaan seuraavaa:

- autoilijoilta kerättävien verotuottojen kokonaismäärä on suuri
- autojen hankintaan ja käyttöön kohdistuu huomattava määrä verotukia
- julkisen liikenteen (linja-auto ja taksi) palvelutarjontaan ja matkakustannusten korvaamiseen myönnetään myös huomattava määrä suoria tukia sekä lisäksi matkalippujen hintaan kohdistuu verotukea
- tieliikenteen ulkoisten kustannusten arvo on merkittävä
- tukien sisällyttäminen tarkasteluun pienentää tieliikennesektorin ylijäämä niin, että kustannusvastaavuus on negatiivinen.

Taulukko 26. *Tieliikenteen verotuottojen, infrastruktuurikulujen, tukien ja ulkoisten kustannusten vertailu (tilanne 2010).*

Erät, M€	2010
Verotuotot – autovero (brutto)	941
Verotuotot – ajoneuvovero (brutto)	691
Verotuotot – polttoaineerot (ml. alv verosta, brutto)	2 946
Verotuotot yhteensä	4 578
Tienpidon kulut yhteensä (valtion tieverkko, ml. pääomakulut)	-1 209
Verotuet – auto- ja ajoneuvovero	-117
Verotuet – dieselöljyn alempi verokanta (sis. alv verosta)	-927
Verotuet – työssäkäynnin matkakulut (yksityisauto ja linja-auto)	-240
Verotuet – taksien ja linja-autojen matkalippujen alv-tuki	-177
Verotuet yhteensä	-1 461
Suorat tuet – taksi- ja linja-autoliikenteen ostot sekä matka-kustannusten korvaukset (Julkisen liikenteen suoritetilaston mukaan)	-771
Suorat tuet – yksityistiet ja alueellinen kuljetustuki	-28
Suorat tuet yhteensä	-799
Ulkoiset kustannukset – päästöt	-775
Ulkoiset kustannukset – melu	-60
Ulkoiset kustannukset – onnettomuudet (arvio)	-474
Ulkoiset kustannukset yhteensä	-1 309
Yhteensä, netto	-200

Tieliikenne ei siis nyt tehtyjen oletusten mukaan arvioituna tuotakaan sitä verotuksellista ylijäämää mitä usein esitetään. Yhtäällä tieliikenteeltä kerätään korkeita veroja ja toisaalla tieliikenteelle myönnetään huomattava määrä tukia. Tämän perusteella voidaan väittää, että tuet osaltaan lisäävät tieliikenteen erityisverotuksen kireyttä. Edelleen voidaan väittää, että tieliikennesektorin sisällä tapahtuu merkittäviä tulonsiirtoja niin eri autoilijaryhmien kesken kuin yksityisautoilusta julkisen liikenteen käyttäjien ja joukkoliikennealan hyväksi. Matkustamisen verotuet kytkeytyvät yleisesti ansiotuloverotuksen tasoon ja kohdentumiseen.

Rautatieliikenteen maksu- ja verotuottojen, radanpidon kulujen, ulkoisten kustannusten sekä tukien vertailusta (taulukko 27) havaitaan seuraavaa:

- ratamaksun tuoton ja radanpidon kulujen suhde on selvästi alijäämäinen
- rautateitse tapahtuvan joukkoliikenteen palvelutarjontaan ja matkakustannusten korvaamiseen myönnetään merkittävässä määrin suoria tukia ja verotukia, mutta vähemmän kuin tieliikenteessä
- junaliikenteen ostot kohdistuvat pääosin kaukoliikenteeseen (linja-autojen kaukoliikenne toimii ilman suoria tukia)
- rautatieliikenteen ulkoisten kustannusten arvo on pieni.

Tarkastelun rajausten ehdoilla arvioituna rautatieliikennesektorin alijäämässä merkittävin erä on radanpidon kulut, ei niinkään tuet tai etenkin ulkoiset kustannukset.

Taulukko 27. Rautatieliikenteen vero- ja maksutuottojen, infrastruktuurikulujen, tukien ja ulkoisten kustannusten vertailu (tilanne 2010).

<i>Erät, M€</i>	<i>2010</i>
<i>Ratamaksu (ml. ratavero)</i>	<i>63</i>
<i>Radanpidon kulut yhteensä</i>	<i>-517</i>
<i>Verotuet – energiaverot (diesel ja sähkö)</i>	<i>-26</i>
<i>Verotuet – työssäkäynnin matkakuluvähennys (junamatkat)</i>	<i>-60</i>
<i>Verotuet – matkalippujen alv-tuki</i>	<i>-41</i>
<i>Verotuet yhteensä</i>	<i>-127</i>
<i>Suorat tuet – junaliikenteen ostot ja matkakustannusten korvaukset yhteensä</i>	<i>-86</i>
<i>Ulkoiset kustannukset – päästöt</i>	<i>-10</i>
<i>Ulkoiset kustannukset – melu</i>	<i>-6</i>
<i>Ulkoiset kustannukset yhteensä</i>	<i>-16</i>
<i>Yhteensä, netto</i>	<i>-683</i>

Vesiliikenteen verotuottojen, väylänpidon kulujen, ulkoisten kustannusten ja tukien vertailusta (taulukko 28) havaitaan seuraavaa:

- väylämaksun tuoton ja rannikon kauppamerenkulun väylänpidon sekä jäänmurron kulujen suhde on tarkasteltuna vuonna jonkin verran alijäämäinen (vaikkakin useimmiten tilanne on ollut kuluja vastaava tai ylijäämäinen)
- kauppamerenkulun tuista merkittävin on suomalaisten alusten miehistötuki, muut tuet ovat määrältään vähäisiä
- kotimaan kaupallisen vesiliikenteen laskennallinen polttoaineiden verotuki on määrältään kohtalainen
- ulkoisten kustannusten arvo on merkittävä

- veneilyn verotuotot kattavat myös kauppamerenkulun päästökustannuksia.

Tarkastelun rajausten ehdoilla arvioituna vesiliikenteen alijäämää syntyy suorista tuista ja laskennallisista verotuista, mutta eniten ulkoisista kustannuksista.

Taulukko 28. Kauppamerenkulun maksutuoton, valtion vesiväylien infrastruktuurikulujen, tukien, veneilyn verotuottojen ja ulkoisten kustannusten vertailu, Suomen väylät ja aluevedet (tilanne 2010).

<i>Erät¹, M€</i>	<i>2010</i>
<i>Väylämaksu (väylävero)</i>	<i>69</i>
<i>Kauppamerenkulun väylien kulut rannikolla</i>	<i>-85</i>
<i>Rannikon ja sisävesien matalaväylät sekä veneilykanavat (arvio)</i>	<i>-15</i>
<i>Saimaan kanavan ja Saimaan syväväylien kulut (arvio)</i>	<i>-10</i>
<i>Väylänpidon kulut yhteensä</i>	<i>-110</i>
<i>Suorat tuet – miehistötuki</i>	<i>-77</i>
<i>Suorat tuet – Saimaan alueen luotsaus</i>	<i>-4</i>
<i>Suorat tuet yhteensä</i>	<i>-81</i>
<i>Verotuet – polttoaineen verotuki (kotimaan kaupallinen vesiliikenne)</i>	<i>-34</i>
<i>Veneilystä kertyvät polttoaineverotulot</i>	<i>48</i>
<i>Ulkoiset kustannukset – päästöt (vesiliikenne Suomen aluevesillä)²</i>	<i>-123</i>
<i>Yhteensä, netto</i>	<i>-231</i>

¹ Ilman matkalippujen alv-tukea kotimaan kaupallisessa liikenteessä, Merenkurkun yhteyksiä, alusten ympäristöinvestointien tukia sekä verotonta matkailijamyyntiä Ahvenanmaan liikenteessä. ² Veneily sekä kauppamerenkulku Suomen aluevesillä.

Suomen alueella tapahtuvan kaupallisen *lentoliikenteen* tukien ja ulkoisten kustannusten vertailusta (taulukko 29) havaitaan seuraavaa:

- lentoasemaverkon ja lentoliikenteen suorien tukien määrä on vähäinen
- laskennalliset verotuet ovat määrältään merkittäviä
- ulkoisten kustannusten arvo on myös merkittävä, mutta osa kustannuksista (CO₂) sisäistyy päästökaupan kautta.

Tarkastelun rajausten ehdoilla arvioituna kotimaan kaupallisen lentoliikenteen alijäämää syntyy jonkin verran laskennallisista verotuista ja ulkoisista kustannuksista.

Taulukko 29. Kaupallisen lentoliikenteen tukien ja ulkoisten kustannusten vertailu, kotimaanliikenne ja Suomen ilmatila (tilanne 2010).

Erät ¹ , M€		2010
Suorat tuet – lentoasemat ja lentoliikenteen ostot – valtio		-4
Verotuet – polttoaineiden verottomuus Suomen liikenteessä	-61	
Verotuet – matkalippujen alv-tuki kotimaanliikenteessä	-22	
Verotuet yhteensä		-83
Ulkoiset kustannukset – päästöt (CO ₂ Suomen ilmatilassa)	-40	
Ulkoiset kustannukset – melu	-5	
Ulkoiset kustannukset		-45
Yhteensä, netto		-132

¹ Lentoasemaverkon ja lennonvarmistuksen kulut katetaan liikennemaksuilla (ml. investointien rahoitus ja voittotavoite), eikä niitä tarkastella tässä. Tarkastelusta puuttuu kuntien tuki lentoasemille ja lentoliikenteelle sekä veroton matkailijamyynti EU:n ulkopuolisille matkustajille.

5 Johtopäätökset

Tukien määritelmät

Tukien määritelmistä löytyi selkeät perusteet tunnistaa liikennejärjestelmään kohdistuvat tuet kahdessa tyyppiluokassa: suorat tuet ja verotuet. Kutakuinkin kaikki tuet kuuluvat jompaankumpaan näistä luokista.

Verotukiin liittyvän haasteen muodostaa kunkin liikenteen veron veronormin määrittely. Määrittely on tärkeää siksi, että veronormista tehdyt poikkeamat ovat verotukia tai verosanktioita, ja poikkeaman suuruus määrää verotuen tai -sanktion taloudellisen arvon. Veronormiksi määritetään vallitseva ja laajasti sovellettu verotuksen taso ja sen kohdentumistapa. Verotuet tunnistetaan ja niiden määrät arvioidaan, mikäli lainsäädännöstä löytyy selkeästi tiettyyn kohderyhmään kohdistuva nimetty poikkeama veron pääsäännöstä. Verotukiin liittyy verotuksen perusteiden ja tason muutosalttius. Vallitsevan pääsäännön (veronormin) muutos muuttaa myös verotukien olemassaoloa ja arvoa.

Sosiaalisin perustein maksettavien matkakustannusten korvausten osalta on mahdollista pohtia ovatko ne tukia vai muita sosiaalisia tulonsiirtoja. Tässä työssä matkakustannusten korvaukset tulkittiin suoraviivaisesti kaikkienensa tuiksi, koska niillä on budjettivaikutus valtion ja kuntien taloudessa ja ne vaikuttavat liikennejärjestelmän toimintaan merkittävässä määrin. Tarkemmassa pohdinnassa tulisi kuitenkin ottaa huomioon eri korvaustilanteiden luonne ja perustelut, ja tukimäärittäminen tulisi tehdä sen mukaisesti.

Kustannusvastaavuusarvioiden tuloksena saatava sektorikohtainen infrastruktuurien käytön hinnoittelun ali- tai ylijäämä ei täytä yleisiä tuen määritelmiä. Julkisten palvelujen tarjonnassa vallitsee usein alijäämä niissäkin tilanteissa, joissa palveluista peritään maksu tai maksua vastaava vero. Useista julkisista palveluista ei kerätä maksua ollenkaan, ja ulkoisia kustannuksia ei yleensä hinnoitella tai ei hinnoitella ainakaan kustannuksia vastaavasti.

Liikenneväylien käytön alihinnoittelua voidaan kuitenkin nimittää tietyn liikennemuodon tukemiseksi ja ylihinnoittelusta seuraavaa ylijäämää muiden liikennemuotojen tai muiden julkisten palvelujen tukemiseksi. Joka tapauksessa tukien kera tehtyjen kustannusvastaavuusvertailujen tuloksena syntyvä käsitys eri liikennemuotojen ali- tai ylihinnoittelusta on tärkeä niin tukien mielekkyyden kuin liikenteen hinnoittelun ja rahoittamisen arvioinnille.

Tietojen saatavuus

Valtion tukia koskevia tietoja saatiin koottua riittävä määrä, vaikka joitain pienimuotoisia tukia saattoi jäädä kartoittamatta. Tarkastelluille tuille on olemassa lainsäädännöllinen määräytyminen, vaikkakin perustelut eivät välttämättä ole aivan selkeät. Joissain tapauksissa tuen lainsäädännöllinen historia voi olla pitkä. Alkuperäisten perusteiden merkitys on voinut poistua ja uusia perusteita on voitu lisätä lakeihin. Jotkut tuet perustuvat enemmän ajan saatossa kehittyneeseen käytäntöön kuin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.

Valtion maksamien suorien tukien määrien kokoaminen tilinpäätöksistä, talousarvioista ja tilastoista on helppoa. Verotukien tunnistaminen ja mittaaminen edellyttää sen sijaan ensin veronormin määrittelyä, johon tehdyt verotuksen poikkeamat tulkitaan verotueksi. Verotukien määriä on esitetty valtion talousarvioiden taustatiedoissa. Täydentäviä tietoja voitiin koota VATT:n tuoreesta verotukiselvityksestä ja jonkin verran tehtiin omia laskelmia. Kuntien tuista ei ole olemassa yhtä systemaattisia yhteenvetoja kuin valtion tuista ja varsinkin kuntien maksamat joukkoliikenteen tuet sekä matkakustannusten korvaukset ovat tilastollisesti haastava kokonaisuus.

Suorat tuet ja verotuet

Liikennejärjestelmän toimintaan vaikuttaa merkittävä määrä valtion suoria tukia ja verotukia. Kaikki valtion myöntämät tuet ovat lakisääteisiä ja eduskunnan päätäntävällän alaisia. Tukien määrästä päätetään joko vuosittain, eripituisille tukikausille tai sitten tukiperusteet ovat pysyviä (kunnes lainsäädäntöä muutetaan eduskunnan toimesta). Myös kunnat tukevat jonkin verran liikenteen infrastruktuureja ja etenkin julkista liikennettä. Kuntien tuista vain julkisen liikenteen tuet on tilastoitu kattavasti.

Valtion ja kuntien tukia tunnistettiin päänimiketasolla parisenkymmentä. Liikenne-sektorin tukien taloudellinen kokonaisarvo joko valtion ja kuntien menojen lisäajinä tai verotulojen vähentäjinä on yhteensä yli kaksi miljardia euroa vuodessa. Verotukien vuoksi valtion ja kuntien saamatta jäävien verotulojen määrä on suurempi kuin menojä lisäävät suorat tuet.

Merkittävin osa tuista kytkeytyy liikennejärjestelmän ja yleisemmin yhteiskunnan toimintaan ikään kuin vallitsevana standardina. Suuren taloudellisen merkityksensä ja erittäin suurten kohderyhmiensä vuoksi esimerkiksi julkisen liikenteen suorat tuet sekä muut matkustamisen verotuet oletettavasti vaikuttavat mm. matkojen kokonaismääriin, kulkumuotojakaumiin sekä matkojen pituuksiin. Edelleen, esimerkiksi julkisen liikenteen ostot vaikuttavat rautatie- ja linja-autoliikenteen operaattoreiden väliseen kilpailutilanteeseen.

Tukia kohdentuu eniten julkiseen liikenteeseen. Varsinkin suorien tukien määrä on kasvanut 2000-luvulla huomattavasti. Suurin osa julkisen liikenteen tuista kohdistuu linja-autoliikenteeseen, seuraavaksi eniten taksiliikenteeseen ja kolmantena junaliikenteeseen.

Ehkä hieman yllättäen autoliikenteen verotuet ovat merkittävä tukityyppi. Toisin sanoen, vaikka yksityisautoilu ja raskas tieliikenne ovat voimakkaasti verotettua, kohdistuu niihin myös verotukia.

Merenkulun tuet ovat elinkeino- ja kauppapoliittinen asia, mutta vesiliikenteen samoin kuin ilmaliikenteen polttoaineiden verottomuus nousee verotuen muotona harvoin esille. Verovapauksien valtiontaloudellinen merkitys on kaiken kaikkiaan suuri. Vastaavat vapautukset koskevat myös rautatieliikenteen energiankäyttöä.

Merkittävimmät tuet, joista ei ollut mahdollista tehdä määräraviota, ovat Ahvenanmaan kautta kulkevan matkustaja-alusliikenteen verovapaa myynti sekä verovapaa myynti EU:n ulkopuolelle suuntautuvassa lentoliikenteessä. Molemmilla on merkitystä liikenneyhteyksien tarjonnan määrän ja laadun kannalta.

Tulevaisuudessa verotukien määrän kehitys liittyy oletettavasti ainakin tieliikenteen uusien bioperäisten polttoaineiden yleistymiseen, koska niiden verotasot ovat normitasoksi katsottua fossiilisen bensiinin verotusta alhaisempia. Toisaalta dieselöljyn verotukea on jo alettu pienentää kansallisessa lainsäädännössä. Tätä kirjoitettaessa tiedotusvälineissä oli esillä myös Euroopan komission direktiivikaavailu bensiinin ja dieselin verotuksen yhtenäistämisestä. Se poistaisi polttoaineen hintaan sisältyvän verotuen, mutta edellyttäisi myös verosanktion eli käyttövoimaveron alentamista tai poistamista kokonaan.

Julkisen liikenteen tuet lisääntyvät jatkossa. Liikennepalvelujen tuottamisen kustannusten nousu jo sinänsä kasvattaa määrärahojen tarvetta. Matkakustannusten korvaukset lisääntyvät väestön ikärakenteen vanhenemisen myötä, ja se vaikuttaa myös yleisiin lipputukiin. Kuntarakenteiden ja kunnallisten palvelujen tarjonnan keskittäminen lisäävät ja pidentävät matkoja ja lisäävät tukien määrää. Julkisen liikenteen suosion lisääminen tavalla tai toisella tukemisen kautta toistuu liikennepolitiikan tavoitteissa.

Tässä työssä ei kartoitettu tukiin liittyviä hallinnollisia kuluja. Lainsäädäntötyö sekä tukien budjetointi, täytäntöönpano ja seuranta aiheuttavat virkatyötä ja muita hallinnollisia kuluja kuin myös kuluja tukien vastaanottajille. Hallinnollisten kulujen huomioiminen on tärkeää arvioitaessa tukien kustannustehokkuutta.

Kustannusvastaavuus

Työssä tehtiin väylä- ja liikennemuotokohtaisten vero- ja maksutuottojen, väyläpidon kulujen, ulkoisten kustannusten sekä tukien vertailut, joiden tuloksena syntyivät uudenlaiset kustannusvastaavuusarviot. Arvioissa nyt tehdyt tukien ryhmittelyt ja kohdennukset eri väylätyyppien ja liikennemuotojen vastuulle ovat yksi monista vaihtoehtoisista tavoista tarkastella asiaa. Tarkastelusta nähdään, onko kunkin liikenneinfrastruktuurin olemassaolo ja liikenne tuet mukaan luettuna alijäämäistä vai tuottaa-ko se ylijäämää. Tarkastelu nostaa esille tukien merkityksen liikenteen hinnoittelussa ja liikennejärjestelmän rahoituksessa.

Tieliikennesektorin tarkastelussa esille nousi suorien tukien ja verotukien huomattavan suuri määrä. Jos tukia verrataan tienpidon kulujen (ml. pääoman korko) ja ulkoisten kustannusten kanssa tienkäyttäjiltä perittyihin veroihin, havaitaan perinteisesti suurena pidetyn verotuksellisen ylijäämän muuttuvan alijäämäksi. Tieliikennettä siis tuetaan paljon samanaikaisesti kun siltä peritään runsaasti veroja. Julkisen liikenteen tukeminen on tunnetusti merkittävää, mutta esille nousee se, että myös yksityisautoilun ja kuorma-autoilun verotuet ovat suuria.

Raideliikenteessä valtion ratamaksun ja valtion radanpidon kulujen alijäämä on tunnettu asia. Suorien tukien ja verotukien määrä kasvattaa alijäämää edelleen. Tukien kokonaismäärä ei kuitenkaan ole kovin iso. Julkisen liikenteen tuet muodostavat suurimman osan raideliikenteen tuista, mutta myös energiankäytön verotuilla on merkitystä.

Kauppamerenkulun väylillä väylämaksun (väyläveron) ja väyläpidon kulujen välinen suhde on keskimäärin tasapainossa järjestelmään liittyvän väylämaksun säätelymekanismien ansiosta. Kauppamerenkulun alijäämä muodostuu suomalaisen aluskannan miehistötuesta, laskennallisesta polttoaineen verotuesta sekä ulkoisista kustannuksista.

Lentoliikenteessä lentoasemaverkon ja lennonjohdon kulut katetaan kuluperusteisin liikennemaksuin. Merkittävimmät kotimaan lentoliikennettä koskevat tuet ovat matkalippujen alv-tuki, laskennallinen polttoaineen verotuki sekä ulkoiset kustannukset. Näistä syistä myös lentoliikennesektorille muodostuu laskennallinen alijäämä.

Jatkotutkimusaiheita

Jatkossa tukia tulisi arvioida kriittisesti muun muassa vaikuttavuuden ja tehokkuuden sekä liikenteen hinnoittelun ja liikennejärjestelmän rahoituksen näkökulmista. Olisi tärkeää tietää kumpi tuen muoto, suora tuki vai verotuki, on eri tilanteissa tehokkaampi keino edistää liikennepoliittisia tavoitteita. Myös voitaisiin arvioida, ovatko liikennejärjestelmän eri osiin kohdistuvat tuet sopusoinnussa liikennepoliittisten tavoitteiden kanssa.

Kustannusvastaavuustarkastelut mahdollistavat eri liikennemuotojen verojen ja maksujen normitason perusteiden sekä tukien perusteiden pohtimisen. Tukien muutosten tulisi vaikuttaa myös liikenteen hintoihin. Esimerkiksi verotukien pienentämisen tai poistamisen ei tarvitse johtaa liikenteen kokonaisveroasteen kiristymiseen, jos normiveroasteet määritetään samalla uudelleen.

Tukien muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia liikenteen kysyntään ja tarjontaan, ja edelleen esimerkiksi kulkumuotojakaumiin, yhdyskuntarakenteeseen sekä päästöihin. Esimerkiksi työmatkakuluvähennysten pienentäminen vaikuttaisi paitsi työssäkäyntialueiden kokoon ja työmarkkinoihin, asuinpaikan valintaan ja asuntomarkkinoihin, muuttoliikkeeseen ja eri liikennemuotojen markkinaosuuksiin. Vaikutusten kattavat arvioinnit edellyttäisivät laajoja tarkasteluja liikenne- ja muiden mallien avulla.

Lähteet

- Best, A., Görlach, B., Interwis, E., Becker, U., Gerige, R. & Rau, A. (2005). The Use of Subsidies, Taxes and Charges in the EU transport Sectors. Ecologic – Institute for International and European Transport Policy. Final Draft, November 4, 2005. Berlin.
- Euroopan unioni (2010). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti C83/13. 30.3.2010.
- Kela (2011a). Kelan tilastotietokanta Kelasto. Viitattu 6.3.2012.
- Kela (2011b). Kelan vuosikirja 2010. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2011.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2008). Saimaan kanavan vuokrasopimusluonnos.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2010). Ajankohtaista liikenne- ja viestintäministeriöstä. NJS-seminaari, 2.6.2010. Tuomo Suvanto.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2011). Julkisen liikenteen suoritetilasto 2009. Julkaisuja 13/2011.
- Liikennevirasto (2010). Yksityisteiden valtionavustukset. Liikenneviraston ohjeita 29/2010.
- Liikennevirasto (2011). Liikenneviraston tilinpäätös 2010.
- Linnakangas E (2000). Tullista käyttömaksuun. Tieliikenneverojen synty ja kehitys. Kirjassa Verotushistoriaa 2. Toimittanut Jussi T. Lappalainen. Turun yliopiston historian laitoksen julkaisuja 58.
- Lipponen, J. (1999). Suljetusta avoimen kynnykselle. Sähkömarkkinoiden ja regulatation muutos Euroopassa. Turun yliopisto, Jean Monnet Unit. Turku.
- Merenkululaitos (2008). Merenkululaitoksen tilinpäätös 2008.
- Muotio, S. (2011). Seinäjoen lentoaseman tunnettuuden ja palvelujen kartoitus lähimaakunnissa. Hämeen ammattikorkeakoulu, Forssan yksikkö, 19.5.2011.
- Määttä, K. (2007). Veropolitiikka. Teoria ja käytäntö. Edita.
- Niemi, J. (2005). Kuntien yksityisteiden avustusjärjestelmät. Tutkintotyö. Metsätalouden koulutusohjelma, Tampereen ammattikorkeakoulu.
- OECD (2005). Environmentally Harmful Subsidies - Challenges for reform.
- Pekkarinen, S., Manninen, M. & Hihnala, H. (2007). Alueellisen kuljetustuen vaikuttavuuden, toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Julkaisuja 26/2007.
- Salmelin, N. (2010). Saimaan kanava ja sen liikenne. Opinäytetyö. Saimaan ammattikorkeakoulu.
- Savonlinnan seudun kuntayhtymä (2011). Kuntayhtymäsuunnitelma. Talousarvio vuodelle 2012 sekä Talousarviosuunnitelma vuosille 2012–2014.
- Tervonen, J., Metsäranta, H. & Virtala, P. (2009). Tienpidon kulujen kohdentaminen tienkäyttäjille. Tiehallinnon selvityksiä 11/2009.
- THL (2011). Sosiaalimenot ja rahoitus 2009. Sosiaaliturva 2011. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Tikka, K. (1990). Veropolitiikka. Lakimiesliiton kustannus.

VATT (2010). Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportit 5. toim. Outi Kröger & Timo Rauhanen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

VATT (2011). Verotuet Suomessa 2009–2012. Muistiot 17. Timo Rauhanen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

VTV (2007). Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Tarkastuskertomus 141/2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (2011). Ilmastonmuutoksen hillintä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 235/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

WTO (1999). WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. World Trade Organisation.

